

R-04
•
2000

**Johan Hauknes, Marianne
Broch og Keith Smith**

**SND og bedriftsutvikling
– rolle, virkemidler og
effekter**

**Johan Hauknes
Marianne Broch
Keith Smith
STEP
Storgaten 1
N-0155 Oslo
Norway**

Oslo, september 2000

**Delrapport 1 i evaluering av Statens nærings- og distriktutviklingsfond
gjennomført av Technopolis Group, STEP-gruppen og Albatross Consulting.**

STEP
group =

Studies in technology, innovation and economic policy
Studier i teknologi, innovasjon og økonomisk politikk

Storgaten 1, N-0155 Oslo, Norway
Telephone +47 2247 7310
Fax: +47 2242 9533
Web: <http://www.step.no/>



STEP publiserer to ulike serier av skrifter: Rapporter og Arbeidsnotater.

STEP Rapportserien

I denne serien presenterer vi våre viktigste forskningsresultater. Vi offentliggjør her data og analyser som belyser viktige problemstillinger relatert til innovasjon, teknologisk, økonomisk og sosial utvikling, og offentlig politikk.

STEP maintains two diverse series of research publications: Reports and Working Papers.

The STEP Report Series

In this series we report our main research results. We here issue data and analyses that address research problems related to innovation, technological, economic and social development, and public policy.

Redaktører for seriene:
Editors for the series:
Finn Ørstavik (1998-2000)
Per M. Koch (2000)

© Stiftelsen STEP 2000

Henvendelser om tillatelse til oversettelse, kopiering eller annen mangfoldiggjøring av hele eller deler av denne publikasjonen skal rettes til:

Applications for permission to translate, copy or in other ways reproduce all or parts of this publication should be made to:

STEP, Storgaten 1, N-0155 Oslo

Forord

Denne rapporten utgjør delrapport 1 til Nærings- og handelsdepartementets evaluering av Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond, SND. Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet av Technopolis, Albatross Consulting og STEP-gruppen. En samlet framstilling av resultatene fra evalueringen er gitt i evalueringens hovedrapport Evaluering av SND - 1993-1999 utgitt i fellesskap av Technopolis, Albatross Consulting og STEP-gruppen.

SND ble etablert på grunnlag av Stortingets behandling av Regjeringens lovframlegg i Ot.prp. nr. 57 (1991-92) og opprettet med virkning fra 3. juli 1992. Samtidig som SND ble etablert ble de tidligere institusjonene Distriktenes Utbyggingsfond, Småbedriftsfondet og Industrifondet nedlagt og deres virksomhet tatt opp i det nye særlovselskapet. Fra samme tidspunkt ble Industribanken AS oppløst.

Nærings- og handelsdepartementets oppdrag til evalueringen la vekt på at evalueringen skulle drøfte SNDs virkemidler, deres begrunnelse, mål og effekter i hele dens virketid etter opprettelsen. Evalueringene la opp en arbeidsdeling hvor STEP-gruppen fikk ansvar for å evaluere de bedriftsrettede virkemidlene og SNDs distriktpolitiske mål. SNDs distriktpolitiske mål er behandlet i Delrapport 2 til evalueringen, SND og distriktsutvikling; rolle, virkemidler og effekter, utgitt av STEP-gruppen. SNDs bedriftsrettede virkemidler, deres begrunnelse, virkemåte og effekter behandles i denne rapporten.

Evalueringsarbeidet har foregått siden desember 1999. Denne evalueringen er hovedsakelig basert på tre informasjonskilder, SNDs egne engasjementsdata for perioden 1994-1999, en større skjemabasert spørreundersøkelse til et utvalg av SNDs engasjementsbedrifter, samt en rekke dybdeintervju foretatt hos et mindre utvalg foretak med SND-støtte over hele landet.

Av hensyn til lesbarhet har vi valgt ikke å fylle teksten med henvisning til generell litteratur. Et vedlegg oppsummerer vesentlige deler av slik litteratur rundt emner som er relevante for rapportens tema.

Kapittel 1 er i all hovedsak skrevet av Marianne Broch og Keith Smith. Kapittel 3 er utarbeidet av Keith Smith på grunnlag av en større bakgrunnsrapport forfattet av Olav Wicken. Kapittel 4 er forfattet av Keith Smith og Johan Hauknes, mens Marianne Broch har hatt hovedansvaret for kapittel 5. Kapittel 8 er utarbeidet av Keith Smith på grunnlag av rapporter fra case-studiene av hhv. Erik Arnold og Jari Kuusisto, og Arne Isaksen. Johan Hauknes og Keith Smith har i fellesskap hatt ansvaret for oppsummeringen i kapittel 9. Vedlegg 1 er utarbeidet av Marianne Broch, med bistand av Kari-Mette Stavehaug. Hun har også forestått utarbeidelsen av vedlegg 4. Vedlegg 3 er forfattet av Jesper L. Christensen ved Universitetet i Aalborg. De resterende delene av rapporten har Johan Hauknes hatt ansvaret for.

I utviklingen av denne rapporten har forfatterne hatt stor nytte av dialogen med referansegruppen som ble oppnevnt for evalueringen. Møtene med referansegruppen har vært stimulerende og lærerike, og har vært hendelser i evalueringens historie som vi har sett fram til.

En takk til støttespillere i og rundt SND og referansegruppen for bidrag, innspill og kommentarer. Og ikke minst takk til de mange anonyme informantene som har bidratt til evalueringen gjennom intervjuer, utfylling av spørreskjema og på annen måte.

I arbeidet med utformingen av undersøkelsen og den rapporten det ble til slutt, har vi hatt stor hjelp av samarbeidspartnere og bidragsytere. Olav Wicken har skrevet en mer omfattende rapport om den historiske bakgrunnen for SND som danner grunnlaget for kapittel 3. Erik Arnold og Jari Kuusisto, Technopolis og Arne Isaksen, STEP-gruppen har bidratt med gjennomføring og rapportering fra caseundersøkelsene som er beskrevet i kapittel 8. Jesper L. Christensen, Universitetet i Aalborg, har bidratt som verdifull diskusjonspartner og med en litteraturgjennomgang som er gjengitt i vedlegg til denne rapporten. Kari-Mette Stavehaug bidro til gjennomføringen av spørreskjema-undersøkelsen som er presentert i kapittel 7. Anders Ekeland har gitt bidrag til tilrettelegging av evalueringens engasjementsbase.

Forfatterne, Oslo 15. september 2000

Sammendrag

Denne rapporten er en evaluering av Statens Nærings- og distriktsutviklingsfonds (SND) bedriftsrettede tiltak, og i rapporten vi vil behandle de følgende temaene:

- SNDs målsettinger og virkemidler
- Historisk utvikling av næringspolitikk i Norge, og etableringen av SND
- Teoretiske og praktiske begrunnelser for SND som helhet SND-støttens utvikling og struktur, samt håndteringen av SNDs tapsfond
- SND-støttens innvirkning og effekter på bedriftsnivå

Evalueringen består av historiske og litteraturbaserte studier av SND, en analyse av SND-støtten ved bruk av SNDs prosjektdatabaser, data fra en spørreundersøkelse med over 500 av SNDs engasjementsbedrifter, samt 50 dybdeintervjuer med ulike kundebedrifter. Spørreundersøkelsen og intervjuene fokuserer på innovasjonsaktiviteter og resultater i bedriftene, på hvilken måte SNDs prosjektstøtte har bidratt, bedriftenes vurderinger av SND og effektene av SNDs engasjement. Vi har gjort en benchmarking av disse engasjementsbedriftenes prestasjoner og yteevne opp mot nasjonale data.

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

Siden dette er en lang rapport har vi laget et sammendrag av våre konklusjoner og anbefalinger 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 spectrum 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 overlevelsesheter 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 premisselverandør' 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.

Nærings- og regionalpolitikkenes mål

Vi ser på SNDs bedriftsrettede målsettinger sett i lys av nærings- og regionalpolitikkenes mål. Ut fra loven om SND skal SNDs generelle målsettinger være å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig. Dette skal for det første skje ved at SND medvirker til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet. For det andre skal SND fremme tiltak som vil gi varig lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag. Utdyping av SNDs mål skjer gjennom en rekke dokumenter. I tillegg til hovedmålsettingene ble SNDs formål blant annet beskrevet å være et nasjonalt kompetanse- og kraftsenter for næringsutvikling og en premissgiver for den nasjonale næringspolitikken, et redskap for realiseringen av distriktpolitiske målsettinger og for å håndtere lokale omstillingsprosesser og sysselsettingsproblemer, samt å bidra til nyskaping og nyetablering.

Disse opprinnelige målsettingene er blitt videreutviklet og utvidet i årene etter opprettelsen av SND. Stortingsmeldingen om SND (1997) fremhevet at SND særlig skulle fokusere på SMB og kvinner, og at prosjektene skulle være preget av et høyt utviklingspotensial, høy risiko og ha store positive indirekte virkninger. Langtidsprogrammet 1998-2001 gir også føringer på SNDs målsettinger. For å nå det overordnede målet om et internasjonalt konkurransedyktig næringsliv over hele landet er det blant annet viktig å styrke FoU-innsatsen i næringslivet, videreutvikle IT-miljøer og fokusere på menneskelige ressurser, særlig kvinner. I tillegg fremheves det at det bør fokuseres på teknologiske nyvinninger, omstilling, nyetablering og produktutvikling. Felles for alle målsettingene for SND er at de på en eller annen måte fokuserer på innovasjon. Siden 1998 er SND i tillegg til nærings- og regionalpolitiske målsettinger og føringer tillagt miljøteknologiske og fiskeripolitiske mål. De viktigste aspektene ved fremstillingen av SNDs målsettinger er å fremheve målenes omfang og kompleksitet. I tillegg ilegges SND bestemte føringer i tildelingsbrevene fra de ulike departementene.

SND på sin side har tilpasset seg de pålagte målsettingene. Ved opprettelsen utarbeidet SND en strategi for sin virksomhet. Strategien fokuserte på at SND, gjennom tilførsel av kapital og andre tiltak, skulle bidra til bedret konkurranseevne og lønnsomhet i næringslivet og fokusere på økt nyskaping og bedre utnyttelse av landets ressurser, for derigjennom å bidra til å trygge og øke sysselsettingen i alle deler av landet. I 1998 utarbeidet SND en ny strategi, der det ble fokusert på fem nye satsingsområder tilpasset de tillagte målene, nemlig a) kompetanseutvikling i SMB, b) nyskaping, omstilling og etablering, c) distriktsutvikling, d) kvinner og e) miljø.

Noen hovedtrekk ved nærings- og regionalpolitikk på 1990-tallet

De siste 20 årene har vært preget av markante skifter i innretningen av både industri- og næringspolitikk, innovasjons- eller teknologipolitikk og regionalpolitikk. Innovasjonspolitikken som begrep har festet seg. Innovasjonspolitikken i denne perioden kan deles inn i tre faser, en tilbudsorientert fase, der teknologisk kunnskap var drivkraft, en etterspørselsdrevet fase preget av brukerstyring og en nettverksorientert fase som har vært preget av bedriftenes interne forutsetninger og selvstendige oppbygging av evne til å ta i bruk ny teknologi.

På begynnelsen av 1990-tallet ble det mindre vektlegging av teknologi som drivkraft for innovasjonspolitikken, og heller et økt fokus på sammenhengen mellom innovasjonspolitikken og andre næringsøkonomiske virkemidler og prioriteringer. Det ble også en økt rolledeling mellom forvaltningsorientert og politisk-strategisk tilrettelegging av rammebetingelser. Bedriftenes omstillingsevne og –forutsetninger ble viktig, og også vekselvirkningene mellom tidligere 'sektor-politiske' områder og avhengigheten av operative mål over disse etablerte grensene.

Premissene for næringspolitikken ved inngangen til 1990-tallet gikk gjennom en forandringsprosess fra 'intervensjonisme' til mer vektlegging av markedet som styrende mekanisme. Det ble en økt fokusering på 'næringsnøytralitet' som prinsipp for utforming av næringspolitiske virkemidler og for den samlede eller 'store' næringspolitikken. Begrepet 'en samordnet næringspolitikk' ble lansert, noe som signaliserte et helhetlig perspektiv på næringspolitikken. Det var en fokusering på næringslivets samfunnsøkonomiske effektivitet, men fravær av en vurdering av generell politikk for økonomisk vekst og strukturell endring, samt en spesiell innovasjonspolitikken.

Begynnelsen av 1990-tallet var preget av kraftig konjunkturedgang, krise i finansnæringen og høy arbeidsledighet. Fra 1992 har Norge derimot hatt en kontinuerlig konjunkturoppgang, med sterke presstendenser mot slutten av tiåret. Konjunkturutviklingen påvirker også den innovasjons- og næringspolitiske dagsorden, noe man blant annet kan se på det økte fokus på sammenhengen mellom innovasjonspolitikken og sysselsetting som har skjedd siden midten av tiåret, og på lanseringen av næringslivspakkene tidligere på 1990-tallet. Etter 1995 synes tankegodset å bli ført videre med hovedvekt på rammebetingelser, infrastruktur og kompetanseutvikling, samt samordning av næringspolitiske prioriteringer. Dette blir fremhevet i flere meldinger og av en rekke offentlige utvalg som tar opp innovasjons- og næringspolitiske problemstillinger.

Når det gjelder regionalpolitikken utvikling på 1990-tallet har det også her skjedd en endring av fokus. På slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet skjedde det et skift fra distriktpolitikk til regionalpolitikk og en større vektlegging av sektorovergripende perspektiver, en såkalt 'helhetlig regionalpolitikk'. Denne utviklingen var en direkte effekt

av den økte fokuseringen på regional næringspolitikk som motor for å stabilisere geografiske bosettings- og verdiskapingsmønstre.

Ut fra disse endringene i nærings- og regionalpolitikken blir en rekke utviklingstendenser diskutert i forhold til fremtidig nærings- og innovasjonspolitik. Management-retningens forståelse av 'den virtuelle bedrift' og dens implikasjoner for næringspolitikk diskuteres, men denne anses ikke som en velegnet modell. Derimot fremheves modeller som i større grad retter oppmerksomheten mot samspillet mellom flere bedrifter, for eksempel klyngemodellen, som en god modell for fremtidig politikktutforming, siden denne i større grad vurderer de brede dimensjonene av innovasjons- og regionalpolitikk. Et annet poeng er at det i fremtiden vil bli et økt press mot økonomisk nøytralitet som økonomisk-politisk instrument, dette fordi innovasjonspolitik som så dann er selektiv.

Økt globalisering, eller snarere 'regionalisering', vil gi et press for økt spesialisering. En utfordring for innovasjonspolitikken er hvordan politikktutformere utvikler holdninger til de prosessene som bevarer den grunnleggende målsettingen for innovasjonspolitik, nemlig å sikre en bærekraftig næringsmessig basis for fremtidig verdiskaping. Et annet aspekt ved globaliseringen er at dette også gjelder eierskap, med fokus på store bedrifter eller konserner. Men globaliseringen skaper også en økt fokusering på SMBs konkurranseevne i stadig mer internasjonale markeder, særlig for 'modne' næringer. Den regionale og globale reguleringen vil bli viktig og avgjørende for Norges muligheter for å føre en uavhengig politikk, og EUs innovasjonspolitik er av særlig interesse. Tendenser som kan nevnes er den økende markedsfokuseringen (KIFT-ifiseringen) av tidligere offentlige og halvoffentlige teknologiske oppdragsinstitutter og veiledningsinstitusjoner, og konsekvenser av utvidelser av WTO-avtalene. En mulig utvikling er at nasjonale innovasjonspolitiske tiltak i fremtiden også vil måtte gjelde for utenlandske bedrifter.

Konsekvenser av fremveksten av den såkalte 'kunnskapsøkonomien' blir også diskutert i forhold til fremtidig innovasjonspolitik. Bedrifiers muligheter til å tilegne seg og 'eie' verdien av produktiv kunnskap endres radikalt. En annen utvikling er fremveksten av nye kunnskapsmarkeder, noe som er en utfordring for offentlig initiert teknologisk eller innovasjonsrelatert infrastruktur. Det diskuteres om halvoffentlig infrastruktur bør trekkes ut av markedet, eller markedsutsettes helt.

Et annet viktig spørsmål er hvordan innovasjonspolitik vil bli brukt proaktivt som instrument for å møte situasjonen når de petroleumsbaserte aktivitetene i Norge går inn i en nedgangsfase. Hva med Oljefondet? På bakgrunn av tidligere erfaringer blir det trolig ikke noe storslagent forsøk på 'brannslukking' fra det offentliges side, og innovasjonspolitikken blir desto viktigere. De senere årene har IKT vært kjerne i en innovasjonsdrevet moderniseringsstrategi basert på en forestillingen om det 'kunnskapsbaserte' eller kunnskapsintensive samfunn. Det har i denne forbindelse vært en sammenblanding av forståelsen av IKT som næring og IKT som produksjonsteknologi, der den siste, IKT som generisk teknologi, er den viktigste og bør være førende for fremtidens nærings- og innovasjonspolitik.

Industripolitikens utvikling og SNDs målsettinger

De offentlige kredittinstitusjonene innrettet mot industri- og næringsutvikling er blitt til gjennom en lang historisk prosess. Institusjonene som historisk sett inngår i det som i dag er SND ble enten etablert, reorganisert eller gitt nytt innhold i tjuårsperioden fra ca 1960,

særlig første halvdel av 1960-tallet. Politikken gikk inn for en økt industrialisering gjennom 'strukturrasjonalisering' av industribransjene.

Bakgrunnen for denne utviklingen på 1960-tallet var erfaringene fra tilbakeslaget i industrien og økonomien i siste halvdel av 1950-tallet, og forventninger om økt internasjonal konkurranse pga den samtidige opprettelsen av europeiske frihandelsorganisasjoner (EEC, EFTA). Det var nødvendig å omstrukturere og bygge ut norsk industri for å ivareta videre utbygging av velstand. I denne perioden var USA Vest-Europas forbilde, siden USA gjennom første halvdel av århundret hadde oppnådd et langt høyere velstandsnivå enn Europa. Med fokus på planpolitikk skulle man oppnå vekst gjennom store og sterke enheter. Norge var imidlertid preget av mange små enheter, og fusjoner og andre former for integrasjon av produksjon og omsetning dannet grunnlaget for strukturrasjonaliseringen. Distriktpolitikk utgjorde et viktig element i denne omstruktureringen. Pga mangel på arbeidskraft i de store byene ble det skapt småbyer rundt omkring i landet som kunne gi basis for industrietablering og industriutbygging, en desentralisert sentralisering. Industriutviklingen i perioden ble styrt gjennom en offentlig kredittpolitikk, med statlige instruksjoner og retningslinjer for utlån i forretningsbankene.

De viktigste kredittinstitusjonene innrettet mot industri- og næringsutvikling i denne perioden var Industribanken, Tiltaksfondet, Omstillingsfondet, Utviklingsfondet, Strukturfinans, Småbedriftsfondet, Industrifondet og Distriktenes Utbyggingsfond, der Industribanken sammen med de tre sistnevnte fondene i 1993 ble til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Deres utforming og virkemåte diskuteres.

Fra slutten av 1970-tallet var det ikke lenger tro på at stordrift var løsningen på industriens problemer. De gamle industriene hadde utspilt sin rolle som grunnlag for vekst og velstandsutvikling. Industri- og næringspolitikken i denne perioden var preget av reindustrialisering med utvikling av nye bransjer basert på nye teknologier, og fokus på nyetablering og småbedrifter. Det ble lagt mer vekt på forskning og teknologi, blant annet gjennom satsing på bestemte hovedinnsatsområder på midten av 1980-tallet. Et spørsmål er hvordan kredittinstitusjonene innrettet mot industri og næringsutvikling som var blitt etablert eller formet av den tidligere perioden fungerte under nye omstendigheter. Utover på 1980-tallet skjedde det en generell liberalisering av næringspolitikken og en vesentlig liberalisering av kredittmarkedet, slik at dette ikke lenger ble politisk regulert og styrt.

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var situasjonen preget av krise, blant annet pga oljeprisfall i 1986 og børskrakk i 1987. Nye rammebetingelser for næringslivet krevde en storstilt omstilling. Denne utviklingen førte til et enda mer radikalt skift i industri- og næringspolitikken enn rundt 1980. Fra dette tidspunkt gikk næringspolitikken over til bruk av generelle virkemidler for å fremme økonomisk aktivitet. Industrien mistet sin posisjon som prioritert næring, mye pga fremveksten i tjenestesektoren, og begrepet 'næringsnøytralitet' ble introdusert. Industriens tap av prioritet i næringspolitikken fikk også konsekvenser for distriktpolitikken. Distriktene måtte basere seg på ressurser og kompetanse som eksisterte i regionene lokalt, ikke på overføringer av næringsaktivitet fra andre deler av landet. Det skjedde her et skift fra distrikts- til regionalpolitikk.

SND ble opprettet som et resultat av en prosess som foregikk midt i disse kriseårene. Krav om omorganisering var ikke først og fremst et resultat av press fra departementene eller fra utredere som arbeidet med regional- og næringspolitikk, men fra utredninger og arbeid med kredittpolitikk og de offentlige institusjonenes rolle i kredittmarkedet, og fra grupper som var opptatt av å få til et enklere virkemiddelapparat, særlig for små bedrifter. Den

politiske utviklingsprosessen preget opprettelsen av SND, og spenninger mellom den mer 'selektive' interessen og forventningen som var innebygd både i den nye og den gamle regionalpolitikken, og den 'næringsnøytrale' nye næringspolitikken som fikk innpass mot slutten av 1980-tallet, kom til å prege SNDs første år.

Begrunnelser for SNDs virksomhet og virkemidler – Teoretiske og praktiske perspektiver

Når det gjelder SNDs målsettinger er det ikke en enkelt teori eller ett sett av resultater som er relevante. I dette kapitlet blir argumenter for offentlig politikk diskutert ut fra to hovedretninger, et velferdsperspektiv hentet fra den tradisjonelle nyklassiske skolen og en mangesidig forskningsinnsats innenfor økonomisk innovasjonsforskning. Det er sammenfallende resultater ved de to retningene både med hensyn til problemer med å tilegne seg avkastningen som utvikling av ny kunnskap avstedkommer og i tilknytning til problemet med asymmetrisk informasjon. Tradisjonell økonomisk teori baserer seg på svært generelle resultater fra abstrakte modeller, og dette fungerer ikke så godt når den faktiske samfunnsøkonomien skal beskrives. Det er viktig å ha den norske økonomiens faktiske struktur og særegne trekk i tankene, og å basere seg på resultater fra empiriske undersøkelser.

Begrunnelser for offentlig politikk er ofte basert på økonomisk velferdsteori der det fokuseres på ulike former for markedssvikt. Eksempler på dette er positive og negative eksternaliteter/eksterne virkninger, konkurransesvikt, ufullstendige markeder, asymmetrisk informasjon (informasjonssvikt) og offentlige goder. Med fremveksten av 'næringsnøytralitet' i næringspolitikken på 1980-tallet fikk argumentene fra økonomisk velferdsteori mer tyngde, og opprettelsen av SND var preget av dette. Hovedbegrunnelsene for SND fokuserte på argumentet om eksternaliteter, ufullstendige kredittmarkeder og asymmetrisk informasjon.

Når det gjelder begrunnelsene for SND diskuteres disse ut fra Arrow-Nelson-rasjonalet for offentlig innovasjonspolitik. Her argumenteres det ut fra at produktiv kunnskap har karakteristiske trekk som resulterer i at bedrifter utfører mindre FoU enn det som er samfunnsmessig optimalt. Produktiv kunnskap er både ikke-ekskluderende, dvs at eier ikke kan ekskludere andre fra å ha nytte av kunnskapen, og ikke-rivaliserende, dvs at kunnskapen kan brukes av flere samtidig. Disse egenskapene fører til en del problemer i forbindelse med generering av kunnskap. Kunnskapsproduksjon preges av usikkerhet, har betydelige faste kostnader og er dermed udelelig, og til slutt er det umulig for kunnskapsprodusenten å trekke ut det fulle økonomiske utbyttet av kunnskapsproduksjon (ikke-approprierbarhet).

I forbindelse med innovasjonsstudier og begrunnelser for SND fokuseres det på tre områder: a) finansieringsmessige hindringer for innovasjon, b) problemer forbundet med omforming og omstilling og c) innovasjonssystemenes rolle.

Bedrifiers langsiktige overlevelse og vekstmuligheter er avhengig av deres evne til å innovere. Innovasjon avhenger igjen av bedriftenes evne til å lære, dvs evnen til å endre produksjonsprosesser og organisering, og til å utvikle og introdusere nye produkter. Bedrifiers innovasjonskapasitet er avhengig av bedriftenes evne til å skape og vedlikeholde 'immaterielle' verdier i form av for eksempel menneskelig kapital, fagkunnskap, nye organisasjonsformer og forbedret kontroll over og forståelse av markeder. Generering og vedlikehold av slike verdier krever ressurser til opplæring, FoU, organisasjonsutvikling osv, noe det har vist seg vanskelig å skaffe finansiering til. Det viktigste politiske tiltaket

rettet mot slike finansieringsmessige hindringer er ulike typer for skatteinsentiver i tilknytning til FoU-aktiviteter. Et annet offentlig tiltaksområde er knyttet til SMB og nye teknologibaserte bedrifter som har vanskelig tilgang på finansiering. Begrunnelsene for spesielle tiltak rettet mot disse gruppene er mer basert på erfaring enn teori, men forsvarer allikevel offentlig politisk inngripen.

Når det gjelder omstilling er dette en viktig del av enhver innovasjonsbasert teori om økonomiske prosesser. I den etablerte økonomiske teori blir endring og omstilling sett på som uproblematisk. Innovasjonsforskning fremhever derimot at omstilling kan innebære alvorlige problemer for bedrifter og hele industrigrener. Hovedårsaken til dette er at bedrifter, særlig små bedrifter, har en forholdsvis begrenset teknologisk horisont, noe som fører til tre typer problemer. For det første vil bedrifter kunne møte teknologiske problemer som går utover deres eksisterende kompetanse. For det andre kan det inntreffe såkalte teknologiske 'brudd', og selv små brudd kan føre til store problemer for bedrifter som ikke har erfaring fra den nye teknologien. Og sist kan det skje større forandringer i teknologiske 'regimer'. Dette krever tilpassing til helt nye generiske teknologier som ligger utenfor bedriftenes eksisterende kompetansesfære, og 'omstillingssvikt' vil inntreffe.

'Systemtilnærminger' til innovasjon er en svært viktig tanke innenfor innovasjonsstudier. I dette ligger det at bedrifters innovasjonsaktiviteter ikke kun kan forstås som uavhengige beslutninger fattet på bedriftsnivå, men som interaksjon mellom enkeltbedrifter og deres omgivelser. Dette gjelder først og fremst bedriftens kunder og leverandører, men bedriftene påvirkes også av sosiale og kulturelle forhold, institusjoner og organisatorisk rammeverk, samt av den vitenskapelige og teknologiske infrastrukturen.

Empiriske resultater tilbakeviser at innovasjon kun er en konsekvens av forutgående oppdagelser, den såkalte 'lineære' innovasjonsmodellen. Undersøkelser viser at FoU bare er ett av mange elementer i det komplekse knippet av aktiviteter som utgjør bedriftenes samlede innovasjon. Kunnskapen genereres i interaksjon mellom bedrifter og leverandører, kunder, konsulenter, universiteter, forskningsinstitutter og lignende. Resultater fra innovasjonsforskning vektlegger blant annet at innovasjon er gjennomgående i mange næringer, at innovasjon er avhengig av samarbeid og interaktiv læring, at innovasjon er høyst usikkert og at 'klynger' er viktige og gjenspeiler nasjonale og regionale industrielle og teknologiske spesialiseringsmønstre. Den norske innovasjonsstrukturen viser at innovasjon skjer i alle sektorer, og ikke er begrenset til en liten gruppe innovasjons- og kunnskapsintensive sektorer. Sektorene med de høyeste andelene av innoverende bedrifter omfatter også såkalte 'lavteknologiske' sektorer.

SNDs virkemidler

Kapittelet gir en oppsummerende oversikt og vurdering av SNDs virkemidler. SNDs primære formål er knyttet til innovasjon i form av etableringer, ny produktutvikling, omstilling osv. Det er derfor et viktig spørsmål hvordan virkemidlene bidrar til å overkomme barrierer forbundet med innovasjon og generelt hvordan de bidrar til å fremme bedrifters innovative evner. Ved opprettelsen av SND sto man i prinsippet overfor et valg mellom to alternativer for SND, der man enten kunne legge hovedvekten på SNDs innovasjonspolitiske funksjoner eller funksjoner knyttet til forbedring av tilgangen på næringskreditt for derigjennom å motvirke markedssvikt i kapitalmarkedene.

Den første rollen ville kunne utvikle SND til å bli en innsiktsfull veileder for styrking og forming av innovasjon i engasjementsbedrifter, med en arbeidsform i direkte samvirke mellom SND og bedriften. Dette ville plassere SND som en sentral aktør i det norske nærings- og regionalpolitiske systemet. Den andre mulige rollen ville legge mer vekt på

SND som en utfyllende og komplementerende finansieringsinstitusjon ved siden av private finansinstitusjoner, med en mer distansert og reaktiv arbeidsform fra SNDs side.

Primærfokus ville være det enkelte prosjekt. SNDs rolle som strategisk tilrettelegger og planlegger ville bli nedtonet. Utviklingen har vist at SND ikke entydig falt i noen av disse kategoriene, men ble et blandingsprodukt. Ut fra loven om SND fikk SND en uklar strategisk rolle. I praksis ble SND allikevel tillagt strategiske oppgaver, blant annet gjennom å bli trukket inn i omstillingsprogrammet for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien og gjennom ansvaret for å utrede en helhetlig strategi for norsk fiskerindustri.

Det viktigste verktøyet for SND er selvfølgelig virkemidlene. SNDs virkemiddelstruktur er kompleks. Det finnes tre grunnleggende typer virkemidler: finansielle instrumenter, programmer og andre virkemidler, der hver av disse har en rekke undergrupper. Når man vurderer SNDs virkemidler er det viktig å finne ut hvordan disse forholder seg til markedssvikt, kompetansebygging og andre deler av innovasjonsprosessen, men også hvordan de forholder seg til den faktiske økonomiske strukturen i Norge. Den norske økonomiske strukturen består av såkalt 'lavteknologisk' industri og tjenesteyting, og er særlig viktig i distrikts-Norge. Disse næringene er allikevel svært innovative og har komplekse kunnskapsgrunnlag fordelt på mange institusjoner og organisasjoner. Dette viser at distinksjonen mellom 'høyteknologiske' og 'lavteknologiske' næringer ikke er særlig god.

Konklusjonen av gjennomgangen av SNDs ulike typer virkemidler er at SNDs samlede virkemiddelapparat, både med finansieringsinstrumenter og programmer, vurderes som hensiktsmessig i forhold til norske problemer og at det er vel utformet. Et viktig spørsmål i forhold til virkemidlene er allikevel hvor godt de fungerer i praksis. Brukes SNDs virkemidler på en måte som fører til effektiv oppnåelse av de målene som er satt, og har de mangfoldige og mer detaljerte målsettingene en fleksibilitet som gir SND handlingsrom til å kunne utløse aktiviteter som samlet støtter opp under de overordnede målsettingene?

Spørreundersøkelsen

Vi har foretatt en postal spørreundersøkelse av et representativt utvalg av SNDs engasjementsbedrifter, og svarprosenten var 49,8. Den gjennomførte undersøkelsen dekker 525 levende bedrifter. Vi har ikke identifisert noen klare indikasjoner på vesentlige skjevheter i det trukne utvalget eller i det realiserte utvalget som vil forrykke svarfordelingene. Undersøkelsen dekker ulike temaer, blant annet bedriftenes grunner til å kontakte SND, typer innovasjonsaktivitet, resultatene av bedriftenes innovative virksomhet (i form av salg av nye eller modifiserte produkter), om SNDs engasjement har hatt noen strategiske innvirkninger på bedriften, SNDs rolle i prosjektene og bedriftsutvikling i bedriftene, spørsmål knyttet til addisjonalitet, ulike typer prosjekter og mål, samt bedriftenes vurdering av SND. I tillegg til dette ble bedriftene anmodet om å gi noen generelle kommentarer til hvordan SND kan forbedre sitt tilbud til sine kunder og 45 % av bedriftene benyttet denne muligheten til å gi en egen kommentar. Samlet sett synes det på dette grunnlaget at SND gjør en god jobb, er godt tilpasset de forventningene bedriftene har til SND og de behov som de ser til SND for å ivareta.

Bedriftenes mål for SND-støttede prosjekter er først og fremst knyttet til økonomisk konkurranseevne og økonomiske faktorer mer generelt. I kontakten med SND legges det i hovedsak vekt på en rolle for SND som en finansieringskilde, med en tilsvarende lav vurdering av en rådgivende, myk komponent av SNDs rolle. Bedriftens primære

forventning til SND er som finansieringsinstitusjon. Man ser i mindre grad på SND som en veileder eller leverandør av mer innovasjonsorienterte tjenester og støtte.

Vi har identifisert en høy grad av finansielt betinget prosjekt-addisjonalitet ved SNDs bistand, en addisjonalitet som i all hovedsak derfor synes å være utløst gjennom SNDs rolle som finansieringskilde.

Bedriftenes vurdering av effektene av sine viktigste prosjekter er dominert av håndfaste økonomiske effekter, knyttet til økt salg på etablerte og nye markeder og økt effektivitet internt i bedriften. Andre mer langsiktige effekter knyttet til strategivalg og omstillingsevne er mindre framtreddende.

Det pekes allikevel på at bedriftens viktigste SND-prosjekt har en betydelig effekt på den strategiske innretningen og fokuseringen. Her har SND i mange tilfeller en vesentlig eller stor betydning for å frambringe denne strategiske fokuseringen – SND legger et grunnlag for en potensiell adferdsaddisjonalitet gjennom det grunnlaget som legges i denne prosessen. Det SND-støttede prosjekt synes i liten grad å ha noen særlige effekter på klientbedriftenes relasjoner til eksterne kompetansemiljøer.

Bedrifter med SND-engasjement er betydelig innovasjonsaktive og integrerte innovatører. Undersøkelsen konkluderer med at innovasjonsrater som er vesentlig forhøyet i forhold til gjennomsnittet av norsk næringsliv, slik det er dokumentert i andre undersøkelser ikke henførbart til endrede definisjoner eller annet. Undersøkelsen konkluderer derfor med at det er en vesentlig forhøyet innovasjonsrate blant SND-bedriftene. En utvidelse av måleverktøyet til også å omfatte innovasjoner utover produkt- og prosessinnovasjoner indikerer at disse bedriftene i stor grad er innovative over et bredt funksjonelt felt, som også omfatter organisasjons- og strategiinnovasjoner.

SND-bedriftene framstår som i stor grad formaliserte innovatører, med en betydelig systematisk holdning til innovasjon og nyskaping. Vi har foretatt en benchmarking opp mot den norske innovasjonsundersøkelsen (foretatt av SSB), og dette viser at SNDs kunder er mer innovative enn norske bedrifter generelt. En høyere andel av SND-bedriftene bedriver innovasjonsaktivitet, og deres salg fra nye produkter utgjør en høyere andel av totalt salg enn norske bedrifter generelt. Dette støtter opp om konklusjonen om disse bedriftenes forhøyede innovasjonsrater. SND har i mindre grad bidratt til organiseringen av innovasjonsaktivitet i bedriftene. Det peker mot en konklusjon hvor vesentlige deler av forutsetningene for innovasjonsvirkomheten i bedriftene er lagt allerede før SND går inn i bedriftene, og at det derfor er en markert seleksjon i hva slags type bedrifter som får SND-støtte. I den grad dette er tilfelle, er det da rimelig at SND i liten grad synes å gi bistand målrettet mot innovasjon i bedriftene, utover finansieringsbistanden.

SND scorer høyt på serviceinnstilling og tjenestevillighet, med en finansiering som anses som viktig og tilpasset. I mindre grad synes SND å være i inngrep med prosjektenes mål og bedriftens nettverk bl.a. til eksterne kompetansemiljø.

Samlet sett er det stor tilfredsstillelse med SND, et resultat som må ses i nær sammenheng med de forventningene bedriftene har til SND i utgangspunktet. I den åpne delen av spørreskjemaet, der bedriftene ble anmodet om å gi noen generelle kommentarer til hvordan SND kan forbedre sitt tilbud til sine kunder, fokuserte en stor andel (32%) på SNDs forhold til sine kunder. Den mest fremtredende kommentaren var at bedriftene ville ha satt pris på et mer systematisk engasjement fra SNDs side. Dette omfattet forslag om

mer utpreget bruk av bedriftsbesøk, mer oppfølging og en større involvering i de helhetlige aktivitetene som foregår i bedriftene. Generelt støtter dette materialet opp om de synspunktene som kom ut av bedriftsintervjuene vi foretok. Bedriftene vil gjerne ha et mer proaktivt SND.

Casestudier

Case-bedriftene kan deles opp i to hovedtyper. Den ene hovedtypen bedrifter er små, og fokuserer på innovasjon i forbindelse med nyetablering eller generell nyskappingsaktivitet. Mange av innovasjonene er radikale, med utvikling av nye produkter innen deres bransje og involverer ofte bruk av IKT. Denne gruppen av bedrifter er oftest lokalisert i sørvestlige strøk av Norge. Den andre hovedtypen bedrifter er større, etablerte bedrifter innenfor tradisjonelle og ressursbaserte deler av økonomien, og innovasjonene er av en mer inkrementell art. Denne typen bedrifter utgjør en stor andel av det norske økonomiske systemet, og består av mange hurtigvoksende og innovative bedrifter. Denne hovedgruppen av bedrifter er oftest lokalisert på Vestlandet og i Nord-Norge.

Innenfor gruppe 1 kan man identifisere to typer bedriftsetablerere. Den ene delen av etablererne er såkalte 'spinn-offs' enten fra forskningsmiljøer eller andre avanserte bedrifter, der kunnskap og kompetanse ervervet i disse miljøene danner grunnlaget for bedriftsetableringen og utviklingen av nye produkter. Den andre delen av etablerere er oppfinnere eller gründere som starter bedrift med basis i en god ide.

Med hensyn til innovasjon fokuserer bedriftene i gruppe 1 i første omgang på utarbeiding av en prototype, og dette er en fase som etablererne oftest behersker godt selv. Den videre utviklings- og kommersialiseringsfasen er derimot mer problematisk, og bedriftene opplever at det er vanskelig å skaffe risikovillig kapital.

Støtten til denne gruppen bedrifter er ofte stor og avgjørende for etableringen og produktutviklingen i bedriftene og SNDs virkemidler synes å være godt tilpasset disse bedriftenes behov. Når det gjelder kompetanseoverføring er bedriftene allikevel i tvil om SND har tilstrekkelige kunnskaper til å være proaktiv og tilstrekkelig sparringspartner for bedriftene. Det blir fremhevet at SND mangler teknologisk kompetanse om hva som kreves for å etablere en ny bedrift med nytt produkt.

I forbindelse med reaksjoner og synspunkter på møtet med SND deler bedriftene seg inn i tre kategorier, de fornøyde, de mellomfornøyde og de misfornøyde. De fornøyde bedriftene har fått støtte, og søknaden ble innvilget rimelig raskt. Bedriftene karakteriseres ofte av 'profesjonelle' eiere og ledere som ikke har behov for annet enn risikoavlastning. De mellomfornøyde bedriftene har fått støtte, og denne er viktig for etableringen og produktutviklingen, men synes at SND er for byråkratisk, og at saksbehandlingstiden er for lang. Det fremheves at lang saksbehandling er en hemsko når ting endres raskt.

Gruppe 2, de større, etablerte bedriftene i mer tradisjonelle næringer, er i likhet med gruppe 1 også innovative, men på en mer inkrementell måte. Innovasjonsprosessene tar ofte form av samarbeid mellom bedrifter, noe SND i mange tilfeller har bidratt til å fremme. I denne typen bedrifter viser det seg at SND spiller og har spilt en viktig rolle med hensyn til omstilling og overlevelse for bedriftene.

Synspunkter på SND som kommer fram fra denne gruppen av bedrifter er for det første at SND er vanskelig å forstå seg på og finne frem i. Mange bedrifter bruker konsulenthjelp

for å søke om SND-støtte. I tillegg viser det seg at mange bedrifter har en dårlig forståelse av 'spillereglene' i SND, noe som kan skyldes mangel på informasjon fra SNDs side.

Når det gjelder synet på SNDs servicenivå deler bedriftene seg inn i to leire. Den ene gruppen bedrifter mener saksbehandlingen er så god som man kan forvente fra et statlig organ som SND, den andre gruppen sammenligner SND med forventninger fra privat sektor og uttrykker misnøye. Generelt ble saksbehandlingen i SND sett på som svært formell, men at den var av god kvalitet. Svært få bedrifter mente at saksbehandlerne var i stand til å vurdere en sak i forhold til bedriftenes samlede behov. Det ble dessuten fremhevet at saksbehandlerne ofte var 'blinde' med hensyn til spørsmål om teknologi. Den største mangelen ved SNDs saksbehandlere var allikevel bransjekunnskap, særlig ved distriktskontorene, og nytteverdien av mer kunnskapsstøtte fra SND sentralt ble fremhevet.

Generelt for case-studiene må det fremheves at det ville være feil å tillegge vurderinger gjort av individer eller grupper av bedrifter for stor vekt, og det er viktig å behandle noen av tilbakemeldingene med varsomhet. Det er allikevel konsistente konklusjoner som kan trekkes ut av bedriftsintervjuene, og disse er viktige for å vurdere SNDs arbeid. Det kanskje viktigste resultatet fra disse intervjuene er at SNDs engasjement i disse bedriftene forbindes med innovasjon, forandring og omstilling i alle typer bedrifter og næringer, og innovasjonen skjer i tilknytning til en rekke aktiviteter.

SNDs engasjement og virkemidler – fordeling og struktur

I kapittel 6 beskrives SNDs engasjement og virkemidler. I hovedtrekk tar kapitlet for seg fordelingen av SNDs engasjement i forhold til ulike virkemidler, distriktspolitiske virkeområder, samt nærings- og størrelsesfordeling. En del av kapitlet fokuserer spesielt på konkurs og tap, der tapsforventningen knyttet til SNDs engasjementer diskuteres.

Totalt sett utgjør SNDs ordinære virkemidler i form av den generelle lavrisikoorrdningen (tidligere GFL), de landsdekkende og distriktsrettede risikolåne- og garantiordningene 90% av samlet tilsagnsramme i perioden 1994-1999. Målrettede programmer utgjør kun 4% av samlet tilsagn. Landsdekkende tilskudd gis oftest gjennom målrettede satsinger. Innenfor distriktsrettede tilskudd gis en mye mindre andel til samme formål og 70% av samlede tilsagnsbeløp gis som lån og garantier.

Når det gjelder antall SND-beslutninger er det tilskuddsordningene som dominerer. Distriktsutviklingstilskudd utgjør nesten 50% av samlede antall beslutninger, og vedtakene omfatter som oftest kun ett virkemiddel. Formål og investeringsarter knyttet til fysiske investeringer dominerer vedtakene.

Ut fra det offentlige støtteelementet i SNDs virkemidler fordeles engasjementene etter distriktspolitiske virkemiddelområder A-E. Fordelingen viser at de distriktsrettede virkemidlene fordeles i tråd med forskriften, der 94% av disse midlene går til virkemiddelområde A-C. Over 80% av de landsdekkende virkemidlene tildeles områdene D-E. SNDs engasjementsprofil viser en betydelig distriktsorientering, i tråd med rammebetingelsene og strukturen på finansieringen fra NHD og KRD.

Næringsfordelingen av SNDs engasjementer viser at foretak innenfor vareproduksjon mottar rundt 50% av tilsagnsvolumet, og at privat tjenesteyting mottar rundt 1/3. Under de landsdekkende tilskuddsordningene går den største andelen, 20%, til KIFT-næringene, og for de distriktsrettede tilskuddene går størstedelen, 28%, til industri 15-22, produksjon av

forbruks- og investeringsvarer for husholdningssektoren, noe som gjenspeiler den geografiske og næringsmessige fordelingen av norsk næringsliv. Når det gjelder størrelse på SND-foretakene viser det seg at mer enn 20% av samlet tilsagn går til foretak med mindre enn 20 ansatte, og at 10% går til foretak med mer enn 100 ansatte.

For å finne ut hvordan midlene til foretakene spres over alle støttemottakende foretak brukes Lorentz-diagrammer. I forbindelse med SNDs mest banknære virkemiddel, GFL/lavrisikolån, viser den grafiske fremstillingen at 80% av foretakene har mottatt ca 30% av samlet tilsagnsbeløp, mens de siste 10% av foretakene mottok 53%. Skjevheten er jevnt fordelt over fordelingsspekteret. Fordelingene for risikolånene og tilskuddsordningene er veldig like fordelingen for GFL.

Kapitlet omfatter en analyse av konkurser og tap i SND-foretak. Bakgrunnen denne analysen er å beskrive samlet risikoprofil på SNDs engasjement, å kunne finne ut hvilke bedrifter som utgjør realisert målgruppe i sentrale SND-virkemidler, og at systematisk analyse av slike forhold bør være en integrert del av SNDs utvikling og systematisering av en erfaringsbasert kompetansebase. Analysen viser en samlet overlevelsesrate for SND-foretak innen industrien på 98%, i tjenesteforetak en overlevelsesrate på 96,5%. De mest risikoutsatte næringene (overlevelsesrate under 95%) er næringsmidler, produksjon av transportmidler og trevarer. Vareproduksjon fremstår generelt som risikoutsatt. Sammenlignet med alle foretak (SSBs BOF-register) er konkursratene i SND-foretakene betydelig lavere.

Når det gjelder aldersfordelingen av SND-foretak fremheves det at analysen kun dekker en begrenset tidsperiode, men at konkurs oftest skjer i løpet av et foretaks første leveår. Ut fra tallmaterialet viser det seg at SND støtter en betydelig andel nyetableringer. Et av fem foretak med SND-støtte var mindre enn to år på tilsagnstidspunktet. 48% av foretakene var yngre enn fem år på tilsagnstidspunktet. Nyetableringene utgjør 1/3 av konkursforetakene, noe som viser at SND konsentrerer risiko i unge foretak. Men SND støtter også en stor andel foretak over 7-8 år, som oftest karakteriseres av omstilling.

Det at SND har en overrepresentasjon av nyetableringer, risikoprojekter og SMB kunne forventes høyere konkursrater i SND-foretak, men det er som nevnt ikke tilfelle. Dette kan enten skyldes at SND er selektiv i utvelgelsen av foretak eller at SNDs engasjement direkte eller indirekte fører til prosesser i foretakene som reduserer utsatthet for konkurs.

Tapsanalyser gir mulighet til å se på risiko på prosjektnivå, i motsetning til konkursene som uttrykker risiko på bedriftsnivå. SND kan ha klare synergieffekter i foretak. Ved å se enkeltprosjekter i sammenheng på en systematisk måte kan SND redusere risiko gjennom porteføljeeffekter. Risikolånene står for en stor del av tapene i SND-foretak de årene som analyseres. Den risikoen som det tas hensyn til er prosjektrelatert usikkerhet, foretaksrelatert usikkerhet, næringsmessig- og regional usikkerhet, samt makroøkonomisk usikkerhet.

Det som karakteriserer foretakene som går konkurs er at de gjennomgående har flere lånetilsagn enn andre foretak med tap. SND risikoklassifiserer alle de prosjektene de støtter, en klassifisering som tar hensyn til både driftsrisiko og sikkerhetsrisiko. Samlet sett viser SNDs egen risikoklassifisering en forventet risiko på ca 25%, nær størrelsen på tapsfondene. Tapsstrukturen i SND-foretakene viser en skjevfordeling, der 96% av forventede tap forårsakes av de 80% av engasjementene som klassifiseres som høyrisikoengasjementer. Det er kun en svak tendens til at små foretak er overrepresentert

blant tapsforetakene. Gjennomsnittlig foretaksstørrelse i tapsforetakene er 17 ansatte, for hele SND er gjennomsnittlig foretaksstørrelse 26 ansatte.

Når det gjelder forholdet mellom næringsstruktur og antall tapsengasjementer viser analysen at det er liten variasjon mellom tapsstrukturen og den totale SND-fordelingen. Hvis derimot tilsagnsbeløp analyseres, endres mønsteret, og moden industri står da for over 50% av tapene. Samlet industri står for 80% av tapene og bare 53% av engasjementsvolumet.

Tapsfordelingen fordelt på foretak viser at 80% av foretaksmassen står for 15% av tapene, mens kun 20% av foretakene står for 85% av tapene. Denne fordelingen viser at noen få, store prosjekter skaper skjevhet, og dette er tunge omstillingsprosjekter som SND har engasjert seg i. Denne typen engasjement kan bidra til å redusere SNDs handlingsrom, siden tapsfondene, og dermed SNDs mulighet til å ta risiko, i stor grad tilfaller slike store omstillingsprosjekter. Tapsfondet blir i mindre grad benyttet til å dekke 'teknologisk' eller funksjonell risiko. Dette er bare mulig gjennom bruk av betingede lån/tilskudd, der SND tar en målrettet risiko mot funksjonell usikkerhet i innovasjonsprosjekter, men denne virkemiddelformen er ikke fremtredende i SNDs bruk av risikolåneordninger.

Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger

Ut fra økonomisk teori, praktisk næringspolitisk erfaring og spesielle norske forhold er det sterke argumenter for en institusjon som retter seg mot det å bekjempe markedssvikt knyttet til innovasjon, og for finansiell støtte til innovasjon og omstilling i bedrifter. Etter vår mening fyller SND denne rollen og utfører rollen dyktig og effektivt. SNDs nasjonale og regionale virkemidler fordeler ressurser på den måten de er ment å gjøre, og resultatene er generelt positive. SND støtter et bredt spektrum av næringer og bedriftstyper, og gjør dette på en måte som støtter innovasjon og vekst i alle typer økonomiske aktiviteter. SNDs engasjementsbedrifter gjør det godt både økonomisk og i forhold til innovasjon, og det er sterke bevis for addisjonalitet. SNDs engasjement fører til resultater som ellers ikke ville ha blitt oppnådd.

Ved etableringen av SND ble institusjonen tillagt to hovedfunksjoner. På den ene siden var det en operasjonell funksjon, der SND gjennom finansielle virkemidler skulle støtte nærings- og distriktsutvikling i Norge. På den andre siden skulle SND ha en mer generell funksjon, nemlig å fungere som en strategisk rådgiver eller premissleverandør for norske politikktutformende myndigheter, som for eksempel departementer og Stortinget. Vi mener at SND har lyktes i å fylle den første av disse funksjonene, men ikke den andre. På det nåværende tidspunktet har ikke SND de informasjonsmessige eller analytiske ressursene til å utvikle og formidle strategiske perspektiver til relevante policy-miljøer. Vi hevder at det er et stort behov for dette i Norge, og at SND burde fokusere mer på dette behovet.

Vi tror at utviklingen av SNDs evner som strategisk premissleverandør også vil hjelpe SND i sine operasjonelle aktiviteter. Bedriftenes hovedkritikk av SND er at SND er for reaktiv, for fokusert på individuelle prosjekter og enkeltvirkemidler, og at SND ikke legger nok engasjement i strategisk forretningsutvikling eller helhetlig utvikling i sine kundebedrifter. Hvis SND skal bevege seg i denne retningen krever dette nye ferdigheter og annen kompetanse for SNDs ansatte, og denne nye kunnskapen må basere seg på et bredere strategisk perspektiv av den norske økonomiske utviklingen. Etter vår mening bør denne typen aktiviteter ha en større fokusering i fremtidens SND.

Innhold

Forord	i
Sammendrag	iii
Innhold	xvi
Figurer	xx
Tabeller	xxi
KAPITTEL 1. SNDS BEDRIFTSRETTEDE MÅLSETTINGER.....	1
Introduksjon.....	1
Mandatet for evalueringen.....	1
Nærings- og regionalpolitikkenes mål	1
KAPITTEL 2. NOEN HOVEDTREKK VED NÆRINGS- OG REGIONALPOLITIKKEN PÅ 1990-TALLET	7
Innledning.....	7
Premissene for 1990-årenes næringspolitikk	11
Næringspolitikk på 1990-tallet.....	14
Grunnlaget for regionalpolitikk på 1990-tallet.....	16
Nærings- og regionalpolitikk ved inngangen til 2000-tallet	18
Næringspolitikk uten idealer – en selvmotsigelse?	20
Nye begrunnelser – nye roller	21
KAPITTEL 3. INDUSTRIPOLITIKKENES UTVIKLING OG SNDS MÅLSETTINGER....	27
Oppgaven for de industrirettede fondene: strukturrasjonalisering	28
Virkemidlene i virksomhet	31
KAPITTEL 4. BEGRUNNELSER FOR SNDS VIRKSOMHET OG VIRKEMIDLER: TEORETISKE OG PRAKTISKE PERSPEKTIVER	41
Begrunnelsen for SNDS overordnede målsettinger	43
Den norske økonomiske strukturen.....	43
Velferdsøkonomi og markedssvikt – begrunnelser for offentlig politikk	45
Markedssvikt og bedriftsutvikling – begrunnelser for en innovasjonspolitikk.....	47
Innovasjonsstudier og begrunnelser for SND	52
Begrunnelsen og implikasjoner for SND: en vurdering.....	60
KAPITTEL 5. SNDS VIRKEMIDLER.....	63
SND mellom barken og veden - SNDS virkemidler og rolle i det næringspolitiske systemet.....	63
Introduksjon.....	63
SNDS virkemiddelportefølje.....	66

SNDs låneordninger	69
Tilskudd.....	72
Garantier.....	75
Etablererstipend.....	75
Egenkapital.....	76
Andre virkemidler	76
Programmer	77
Kommentarer og konklusjoner angående SNDs virkemidler.....	82
KAPITTEL 6. SNDs ENGASJEMENT OG VIRKEMIDLER – FORDELING OG STRUKTUR.....	85
Beskrivelse av evalueringens engasjementsbase.....	85
Virkemiddeltilsagn i SND 1994-1999.....	86
Annulleringsrater – et spørsmål om tilbud og etterspørsel?.....	94
SNDs virksomhet 1994-1999	103
Tilsagn til hvilket formål?	110
Fordeling etter distriktpolitiske virkemiddelområder	114
Næringsfordeling.....	123
Konkurs og tap i SND	126
Konkurs blant SND-foretak.....	127
Tap og tapsforventninger i SND	139
KAPITTEL 7. EVALUERINGENS SPØRRESKJEMABASERTE UNDERSØKELSE AV ENGASJEMENTSFORETAKS NYSKAPINGS- OG OMSTILLINGSVIRKSOMHET	161
Innledning.....	161
Addisjonalitet av SNDs engasjement – spørreundersøkelsens hovedtema	161
Identifikasjon av undersøkelsesenheter	162
Utformingen av spørreskjemaet	165
Gjennomføring av undersøkelsen.....	168
Kommentarer fra SND-spørreundersøkelsen	202
Konklusjon og oppsummerende vurdering	206
KAPITTEL 8. CASESTUDIER.....	209
Gruppe 1 – små, nye og radikale innovatører	209
Gruppe 2 – 'tradisjonelle' næringer	213
Kundenes vurdering av SND.....	218
Konklusjon og oppsummering	221
KAPITTEL 9. KONKLUSJONER, VURDERINGER OG ANBEFALINGER.....	223
Innretning av og begrunnelse for SND.....	224

Virkemidler	225
SNDs struktur og rolle.....	226
Informasjonsgrunnlaget for nærings- og regionalstrategisk analyse.....	227
Hovedstruktur i SNDs fordeling av virkemidler i perioden 1994-99.....	229
Næringsfordeling av tilsagn og virkemidler.....	231
Effekter og resultater	233
SND som strategisk rådgiver.....	234
REFERANSER 1: SND-EVALUERINGER OG -OMTALER	I
REFERANSER 2: FAGLIG OG TEORETISK LITTERATUR.....	VII
REFERANSER 3: SND-LITTERATUR	XIII
REFERANSER 4: OFFENTLIGE DOKUMENTER	XIV
VEDLEGG 1: TIDLIGERE EVALUERINGER	XVII
Egenkapital	XVII
Grunnfinansieringsordningen	XVIII
IFU – Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter.....	XIX
OFU – Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter	XX
Etablererstipendordningen.....	XXII
Totalevaluering av SND	XXIV
SNDs programvirksomhet.....	XXVI
VEDLEGG 2: DATAGRUNNLAGET FOR EVALUERINGEN	XXXIII
Hovedproblemet – bedrift og foretak	XXXIV
VEDLEGG 3: ØKONOMISKE ROLLE OG KONSEKVENSER AV VENTUREKAPITAL - EN OVERSIKT	XLIII
Innledning.....	XLIII
Etterspørsel	LV
VEDLEGG 4: SNDs KUNDEUNDERSØKELSER	LIX
Økonomiske effekter	LIX
VEDLEGG 5: SPØRREUNDERSØKELSE TIL FORETAK MED SND-ENGASJEMENT	LXIII
SNDs engasjement i foretaket og det innvilgede prosjekt (det viktigste prosjektet for foretaket hvis flere)	LXVI
Strategisk fokus i foretaket.....	LXX
Foretakets kontakt med og bruk av leverandører av 'kunnskapstjenester'	LXXI
Nyskapende endringer i foretakets virksomhet	LXXII
Samlet vurdering av forholdet til SND.....	LXXIV
VEDLEGG 6: FORKORTELSER	LXXV

Figurer

Figur 4-1: Ulike næringer som andel av BNP, samt ulike industribransjer som andel av total industri.....	44
Figur 4-2: Andel innovative foretak i næringer hvor over 25 prosent av foretakene er innovative i 1997.....	57
Figur 4-3: Andel nye og endrede produkter som andel av samlet omsetning i 1997 etter bransje. Bransjer hvor andelen utgjør 10 prosent eller mer.	58
Figur 4-4: Totale innovasjonskostnader i 1997 etter kostnadstype.....	59
Figur 6-1: Tilsagnsbeløp 1994-99 (a) Tilsagnsrammer fastsatt gjennom statsbudsjettvedtaket (b) Netto tilsagn pr. 31.12.99 for evalueringens tilsagnsområde	90
Figur 6-2: Annuleringsrater 1994-98 GFL/Lavrisiko, risikolån og garantier og tilsakudd. 96	
Figur 6-3a: Gjennomsnittlig brutto tilsagn 1994-99 Landsdekkende ordninger. 1994=100	105
Figur 6-4: Fordeling netto tilsagn utenom GFL/Lavrisikoordningene og antall støttede bedrifter 1994-99.....	118
Figur 6-5: Nettotilsagn og antall bedrifter med SND-støtte pr capita.....	119
Figur 6-6: Fylkesfordeling SND-tilsagn, eks. GFL/Lavrisikolån 1994-99.....	120
Figur 6-7: Tilsagn eks. GFL/Lavrisikolån, pr støttet bedrift og andel engasjementsbedrifter. Beløp mill. kr.....	122
Figur 6-8: Sammenligning med nasjonal konkursstatistikk. Åpnede konkurser i Norge 1990-1999. Kilde SSB.....	129
Figur 6-9: Aldersfordeling SND-konkurser (N=201)	134
Figur 6-10: Tap distriktsrettede risikolån 1985-1999. 1985-92 gjelder DU. Kilde SND-data	148
Figur 6-11: Fordeling av tapsengasjement og –foretak etter størrelse. Lorentz-diagram .	155
Figur 7-1: Sammenligning skjema- og registeropplysninger for omsetning 1998 og 1999. Omsetningstall mindre enn 500 mill. kr.....	174
Figur 7-2: Omsetning og eksport 1999 for respondentbedrifter etter overskudd/underskudd	177
Figur 7-3: Størrelsesfordeling innovasjonsrate. Estimert på grunnlag av innovasjonsundersøkelsen 1997. Kilde SSB.....	179
Figur 7-4: Andel enheter med produktinnovasjon og offentlig støtte til innovasjon 1997. Kilde SSB/Innovasjonsundersøkelsen 1997.....	183
Figur 7-5:Innovasjon i bedrifter med SND-engasjement.....	195
Figur 0-1: Avkastning per år fra investeringer foretatt av business angels og ventureselskaper i Storbritannia, 1992-1998. Prosent. Lyse søyler: Business angels. Mørke søyler: Ventureselskaper.....	LII

Tabeller

Tabell 2-1: Industri- og næringspolitikk i etterkrigstiden	8
Tabell 2-2: Næringslivspakkenes tiltaksprofil. Prosentfordeling.....	15
Tabell 4-1: Innovasjoner som ble alvorlig forsinket, avbrutt eller hindret fra å starte i 1997. Faktorer som begrenser innovasjonsvirksomheten. Antall enheter.....	60
Tabell 6-1: Tilsagnsbeløp 1994-99.....	87
Tabell 6-2: Fordeling av SNDs virkemiddeltilsagn	89
Tabell 6-3: Tilsagnsrammer SND 1993-99. SIII og St.meld. nr. 1 hvert år.....	91
Tabell 6-4a: Brutto tilsagn avgitt av SND 1994-99. Evalueringens engasjementsbase	93
Tabell 6-5: Netto tilsagn etter annulleringer pr 31.12.99 for tilsagn gitt 1994-98. Evalueringens engasjementsbase	97
Tabell 6-6: Annulleringsprofil tilsagnsårgangene 1994-96.....	99
Tabell 6-7: Akkumulerte annulleringsrater landsdekkende og distriktsrettede risikolån for tilsagn gitt 1994-1998. Evalueringens engasjementsbase	100
Tabell 6-8: Akkumulerte annulleringsrater landsdekkende og distriktsrettede risikolån for tilsagn gitt 1994-1998. Evalueringens engasjementsbase	101
Tabell 6-9: Akkumulerte annulleringsrater landsdekkende og distriktsrettede tilsagn for tilsagn gitt 1994-1998. Evalueringens engasjementsbase	102
Tabell 6-10: Anslag for gjennomsnittet av brutto og netto tilsagn gitt i perioden 1994-99 for de enkelte virkemiddelkategoriene	104
Tabell 6-11a: Det offentlige støttelementet innenfor de enkelte virkemiddeltypene 1994-99. Brutto tilsagn (mill kr).....	106
Tabell 6-12: Tapsfond for risikolåneordningene tilsagnsårgangene 1994-99 (mill kr)	107
Tabell 6-13: Vedtaksstruktur i SND 1994-99	108
Tabell 6-14a: Antall virkemidler pr vedtak.....	108
Tabell 6-15: Investeringsart på virkemiddeltilsagn.....	111
Tabell 6-16a: Prosjekt- og investeringsformål Alle virkemidler 1994-99	111
Tabell 6-17: Struktur etter distriktpolitisk virkeområde. Beløp i mill. kr. Kilde SSB og SND engasjementsdata.....	115
Tabell 6-18: Støttebeløp fordelt etter distriktpolitisk virkeområde 1994-99	116
Tabell 6-19: Netto tilsagn etter annulleringer etter distriktpolitisk virkeområde 1994-99. Landsdekkende og distriktsrettet orientering	116
Tabell 6-20: Netto tilsagn etter annulleringer etter distriktpolitisk virkeområde 1994-99. Virkemidler	117
Tabell 6-21: Nettotilsagn etter virkemidlenes orientering og virkeområde 1994-99.....	117
Tabell 6-22: Næringer som får næringskode etter prosjektets innhold (de fem med høyest antall).....	124
Tabell 6-23: Næringsfordelt tilsagnsbeløp 1994-99. GFL/lavrisiko og landsdekkende virkemidler. Prosent pr virkemiddel.....	125

Tabell 6-24: Næringsfordelt tilsagnsbeløp 1994-99. Distriktsrettede virkemidler. Prosent pr virkemiddel.....	126
Tabell 6-25: Konkurs i SNDs engasjementsforetak	127
Tabell 6-26: Næringsfordelt overlevelsrate blant SNDs engasjementsforetak. Største næringer.....	128
Tabell 6-27: Næringsfordelt overlevelsrate blant SNDs engasjementsforetak. Næringer med lavest overlevelsrate	128
Tabell 6-28: Registrerte konkurser i Norge 1994-1999. Kilde SSB	130
Tabell 6-29: Sammenligning konkursrater nasjonalt og i SNDs engasjementsforetak.....	131
Tabell 6-30: Foretaket alder ved konkurs. Konkurser i Norge 1995-99. Kilde SSB	132
Tabell 6-31: SND-foretakenes alder på første støttetidspunkt i perioden 1994-99.....	132
Tabell 6-32: SND-foretakenes alder på første støttetidspunkt i perioden 1994-99. Justerte tall.....	133
Tabell 6-33: SND-foretakenes alder i 1999 eller ved konkurs.....	133
Tabell 6-34: Konkursenes sysselsettingseffekt. Sammenligning nasjonalt og SNDs engasjementsforetak	137
Tabell 6-35: Foretaksstørrelse. Alle foretak og konkursforetak.....	138
Tabell 6-36: Forholdstall antall sysselsatte pr foretak, SNDs engasjementsforetak i forhold til alle foretak.....	139
Tabell 6-37: Bokførte, konstaterte tap på SND-engasjementer 1995-1999 (mill. kr).....	141
Tabell 6-38: Vektet utlånsrente på SNDs låneordninger 1994-1998. Prosent	142
Tabell 6-39: SNDs relative rentenivå 1994-99.....	143
Tabell 6-40: Tapsavskrivninger SND 1995-1999 etter virkemiddel (mill. kr)	144
Tabell 6-41: Bokførte tap og tpsfond 1993-94. Beløp mill. kr.....	145
Tabell 6-42: Prosjektstatus bedriftens viktigste prosjekt. Prosjekter med lånefinansiering (N=175) . Kilde Evalueringens spørreundersøkelse.....	146
Tabell 6-43: Tapsavskrivninger DU etter virkemiddel 1985-1992 (mill. kr).....	147
Tabell 6-44: Foretak med SND-tap på tilsagn gitt 1994-99	149
Tabell 6-45: SNDs risikoklassifisering av låneporteføljen. Netto tilsagn etter annulleringer, tilsagnsår 1994-99. Beløp mill kr. Driftsrisiko A-D. Sikkerhetsrisiko 1-7.	150
Tabell 6-46: SNDs risikoklassifisering av låneporteføljen. Forventet tap tilsagnsår 1994-99. Andeler.	151
Tabell 6-47: Forventet tap låneårgangene 1994-99 etter låneordning	151
Tabell 6-48: Fordeling av konstaterte tap 1995-99 på tilsagn gitt 1994-99 etter SNDs risikoklassifisering.....	152
Tabell 6-49: Bedrifter i foretak med tap. Næringsfordelt	153
Tabell 6-50: Bedrifter i foretak med tap. Næringsfordelt. Mill. kr	154
Tabell 6-51: De tre foretak med størst tap i SNDs låneportefølje 1994-99, Mill kr.	156

Tabell 6-52: Betingede lån og andre risikolån. Mill. kr	158
Tabell 7-1: Oversikt over enheter i SND-datasettet	163
Tabell 7-2: Populasjon og utvalg. Næringsfordeling	164
Tabell 7-3: Populasjon og utvalg. Størrelsesfordeling	164
Tabell 7-4: Populasjon og utvalg. Geografisk fordeling	165
Tabell 7-5: Antall vedtak pr foretak i utvalget	165
Tabell 7-6: Innovasjonstyper.....	167
Tabell 7-7: Utvalg og respons	168
Tabell 7-8: Beregning av netto utvalg.....	169
Tabell 7-9: Beregning av netto respons.....	169
Tabell 7-10: Næringsfordeling av utvalg og ‘realized sample’	170
Tabell 7-11: Størrelsesfordeling av utvalg og ‘realized sample’. Sysselsetting 1998 i flg. BOF-registeret	170
Tabell 7-12: Geografisk fordeling etter distriktspolitisk virkeområde av utvalg og ‘realized sample’	171
Tabell 7-13: Størrelsesfordeling etter sysselsetting.....	172
Tabell 7-14: Sammenlignet omsetningsopplysninger i spørreskjema og SSB-opplysninger	173
Tabell 7-15: Økonomisk status respondentbedriftene 1999. Mill. kr.....	175
Tabell 7-16: Økonomiske nøkkeltall for respondentbedriftene	175
Tabell 7-17: Omsetningsfordeling etter geografi. N=412	176
Tabell 7-18: Innovasjon i SND-bedrifter	178
Tabell 7-19: Innovasjonsrater SND-undersøkelsen og SSBs innovasjonsundersøkelse 1997. Næringsfordelt.....	180
Tabell 7-20: Innovasjonsrater SND-undersøkelsen og SSBs innovasjonsundersøkelse 1997. Størrelsesfordelt.....	181
Tabell 7-21: Omsetning fordelt på nye, vesentlig endrede og uendrede produkter. 1999 SND-undersøkelsen, 1997 Innovasjonsundersøkelsen.....	181
Tabell 7-22: Produktinnovasjon 1997 og 1999	182
Tabell 7-23: Fordeling omsetning for bedrifter/foretak som har introdusert innovasjoner. 1999 SND-undersøkelsen, 1997 Innovasjonsundersøkelsen.....	182
Tabell 7-24: Viktighet av SND-finansiering for bedriftens viktigste prosjekt.....	185
Tabell 7-25: SND-finansiering viktig for prosjekt	185
Tabell 7-26: SND-finansiering tilpasset bedriftens behov	185
Tabell 7-27: Prosjekter ikke igangsatt.....	186
Tabell 7-28: Prosjektets mål. Igangsatte prosjekter og gjennomsnittlig score.....	186
Tabell 7-29: Bedriftens motiv for å kontakte SND	187

Tabell 7-30: SND-veiledning eller annen rådgivende støtte	188
Tabell 7-31: Prosjektets effekter for bedriften i løpet av de 2-3 første årene etter avslutning av prosjektet	189
Tabell 7-32: Har prosjektet svart til forventningene så langt?	190
Tabell 7-33: Prosjektet og effekter på den 'bakenforliggende' strategiske fokuseringen.	191
Tabell 7-34: Kontakt med eksterne kunskapsmiljøer	194
Tabell 7-35: Innovative enheter, næringsfordelt	196
Tabell 7-36: Innovative enheter, størrelsesklasser	196
Tabell 7-37: Innovative enheter etter omsetning	197
Tabell 7-38: Karakteristikk av utviklingsprosesser i bedriften	197
Tabell 7-39: Addisjonalitet i prosjekter med SND-engasjement	198
Tabell 7-40: Ringvirkninger av SNDs engasjement	199
Tabell 7-41: Bedriftenes samlede vurdering av SND	200
Tabell 7-42: Bedriftenes grad av fornøydhet med SNDs bistand	201
Tabell 7-43: Resultater fra kommentarinnsamling	203

Kapittel 1. SNDs bedriftsrettede målsettinger

Introduksjon

Mandatet for evalueringen

I mandatet for evalueringen fremheves det at evalueringen skal ta hensyn til at ulike målsettinger kan ha hatt varierende vektlegging over tid, og i hvilken grad føringer gitt SND kan ha hatt innvirkning på måloppnåelsen. Denne delrapporten vektlegger SNDs målsetting om å bidra til ”Utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet”¹. Det vil her bli lagt spesiell vekt på områdene nyskaping, omstilling og etableringer, og kompetanseutvikling i små og mellomstore bedrifter. I forbindelse med nyskaping, omstilling og etableringer presenteres dokumenterte effekter for bedrifter og samfunn, og resultatene vurderes opp mot overordnet mål for SND. Med hensyn til kompetanseutvikling i små og mellomstore bedrifter vil dette bli vurdert mer kvalitativt.

Nærings- og regionalpolitikkenes mål

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

Statens nærings- og distriktsutviklingsforord 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

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. Formålene ble beskrevet (om enn mer detaljert) som følger: 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

¹ Mandatdokument fra Nærings- og handelsdepartementet, 24.06.99, s. 4

på å bidra til et livskraftig næringsliv basert på en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser

- et viktig redskap for å realisere distriktspolitiske 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

Disse målene ble gjentatt i Innst. O.nr 78. Et viktig spørsmål var, naturligvis, hvordan disse målene ble praktisk fortolket av SND, og hvordan de deretter utviklet seg. I sin *Årsrapport for SND 1993* skrev styret som følger om de overordnede mål for SND:

SND skal bidra til økt verdiskaping i norsk næringsliv gjennom tilførsel av kapital og iverksetting av andre tiltak som fører til

- Bedre konkurranseevne og lønnsomhet og
- Økt nyskaping og bedre utnyttelse av landets ressurser

SND skal også bidra til å trygge og øke sysselsettingen i alle deler av landet

Det er vel verdt å merke seg at styret, verken i dette dokumentet eller på et senere tidspunkt, utad tok opp saker som omstilling, nye prosjekter og aktiviteter, eller SNDs rolle som politisk premisseleverandør.

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 støtter at SND skal videreutvikles som myndighetenes sentrale virkemiddel innen nærings- og distriktspolitikken. Det er enighet om at SND skal ha en hovedvekt på støtte til små og mellomstore bedrifter. I meldingen hadde regjeringen fokusert på kvinner som ressurs og faktor i utviklingen av nærings- og distriktspolitikken. Begrunnelsen for denne fokuseringen er de særlige utfordringene som er knyttet til å holde på og rekruttere kvinner i distriktene, og dermed også yngre familier. Regjeringen mener at kvinner som satser på arbeid og næringsvirksomhet i distriktene er en forutsetning for å bevare bosetningsmønsteret.

Argumentasjonen i St. meld. Nr. 51 var at utviklingsprosjektene som SND går inn i skal kjennetegnes av:

- et høyt utviklingspotensial
- høy risiko og
- store positive indirekte virkninger

Disse skal 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:

- a) at verdiskapning i det fastlandsbaserte næringslivet over hele landet styrkes
- b) videreutvikling av internasjonalt regelverk som regulerer næringslivets konkurransevilkår
- c) styrke forsknings- og utviklingsinnsats i næringslivet
- d) videreutvikle IT-miljøer
- e) balansert eierstruktur i næringslivet der en beholder et betydelig nasjonalt eierskap

Meldingen understreket at det var formålstjenlig å

- legge vekt på effektiv utnyttelse av landets ressurser
- inkludere også menneskelige ressurser
- ha spesiell fokus på kvinner

Hvordan dette skulle oppnås ble kort skissert. Hovedargumentet var at 'myndighetenes engasjement i næringspolitikken skal fremme internasjonalt konkurransedyktig næringsliv gjennom å bidra til:

- a) teknologiske nyvinninger
- b) omstillinger
- c) nyetableringer og
- d) 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 distriktspolitikken. Det heter seg at SND skal prioritere ungdom, spesielt unge kvinner fordi denne befolkningsgruppen i særlig høy grad flytter fra distriktene blant annet for å ta utdanning, noe som skaper en skjev kjønns- og aldersbalanse i mange distriktskommuner. Det skal derfor være et mål å skape attraktive arbeidsplasser for denne yrkesgruppen. Det skal fokuseres på kvinnelige ledere og prosjekter rettet mot kvinners kompetanseutvikling eller bransjer med høy sysselsetting av kvinner. Generelt vises det til at kvinnesatsingen er en integrert del av distriktspolitikken og arbeidet med regional utvikling.

I det påfølgende år, i St. prp. Nr. 1 (1997-98), fremsetter Miljøverndepartementet forskjellige miljørelaterte mål for SND. Fra og med 1998 ble SND satt til å forvalte Statens Miljøfond på vegne av Miljøverndepartementet. Proposisjonen gjør rede for de

overordnede målene for ordningen, som er å stimulere virksomheter til å ta i bruk og videreutvikle miljøteknologi for å redusere utslipp av klimagasser og miljøfarlige kjemikalier. Det nevnes verken i denne proposisjonen eller i noen av de andre proposisjonene at SND skal ha en spesiell miljøprofil utover det å forvalte miljølåneordningen i henhold til dens mål og intensjoner.

St. meld. Nr. 51 fremsatte også forskjellige Fiskeripolitiske mål (s.15), der de mest sentrale elementene var:

- legge bedre til rette for økt verdiskapning gjennom økt bearbeiding av råstoffet og produktutvikling
- skape mer variert kystnæring ved å ta i bruk kultiveringstiltak rettet mot ville bestander av fisk, oppdrett, lagring av levende fisk og bioteknologisk industri basert på marine ressurser
- legge til rette forholdene slik at samspillet i næringen blir bedre (mellom fiskeri- og havbruksnæringen, leverandørindustrien og annen tilknyttet virksomhet)

Det viktigste aspektet ved disse målene er deres omfang og kompleksitet, men det må tilføyes at i denne delen av evalueringen beskrives SNDs overordnede målsettinger i forholdsvis forenklet form. I tillegg må to andre aspekter nevnes. Det første er at mange av departementene hadde utarbeidet uvanlig detaljerte målsettinger for SND. Eksempler på dette er diskutert i egen rapport om 'Målhierarki og styring' som inngår som en del av denne evalueringen. Rapporten dekker bestemte prioriteteringer og målsettinger for NHD, KRD, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. NHD fremsetter 40 prioriteteringer 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 (eksempelvis er ett av målene for OFU programmet at '...minst 50% av prosjektene skal etter ferdigstillelse ha resultert i salg til andre enn samarbeidspartnerne').

Det andre aspektet det er verdt å notere seg er at SND ofte ilegges bestemte føringer i de tildelingsbrev som mottas fra departementene. Mange av føringene er rutinemessige – enkle justeringer av budsjett for bestemte virkemidler, osv.. Men andre føringer er høyst spesifikke og innvirker på retningen til SNDs investeringer. For eksempel skriver NHD i sitt tildelingsbrev i 2000 at 'Elektronisk handel er sektor- og næringsovergripende og et prioritert satsingsområde for Regjeringen. Departementet ber om at SND innretter sine programmer og aktiviteter på en slik måte at det bidrar til å nå målsettingene i Næringsrettet IT Plan 1998-2001...' ² På lignende måte legger KRD, i 2000, både meget generelle og meget spesifikke føringer: 'Innsatsen for å hjelpe fram de konkurransedyktige, framtidsrettede og kunnskapsbaserte virksomheter som distriktene trenger, skal styrkes. Disse kan ha avgjørende betydning for utviklingen av det øvrige næringslivet, men er i dag sterkt underrepresentert i distriktene. Det er også innen kunnskapsbasert virksomhet vi finner svært mange av de nye arbeidsplassene ungdom utdanner seg for. KRD forutsetter at minst 30 pst av distriktsutviklingstilskudd benyttes til kompetansehevende tiltak i næringsliv'. Det vi her står overfor er en føring hvis mening er meget uklar. Det er på

² NHD to SND, 17.01.2000, 99/3887

ingen måte innlysende hva 'framtidsrettede og kunnskapsbaserte virksomheter' faktisk er, og de operasjonelle konsekvensene er meget vanskelig å fastsette, noe som fører til at det blir umulig for SND å håndtere føringene (fordi de relevante avgjørelsene ikke er fattet innenfor et rammeverk som er sentralisert styrt).³

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

I SNDs strategidokument fra 1998⁴ fremheves at 'SND har formulert en visjon i tråd med sin formålsparagraf:

-SND skal være statens pådriver i næringspolitikken og den næringsrettede distriktspolitikken

-SNDs distriktskontorer skal være regionale kraftsentra for lønnsom næringsutvikling

Norsk næringsliv og SND som virkemiddelaktør har spesielle, tilknyttede utfordringer:

- Internasjonalisering
- Distriktpolitiske utfordringer – kompetansebasert næringsliv i distriktene
- Kompetansemessige utfordringer
- Miljøutfordringen'

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 eller rasjonale. Men før vi diskuterer begrunnelsene som ble gitt for denne nye institusjonen, for dens målsettinger, og de instrumentene som ble foreslått, bør vi ha i mente at disse utviklet seg over tid.

³ KRD til SND, 01.2000 (uten dato), 99/5130

⁴ SND (1998) "SNDs strategi", 22.03.99

Vi ser derfor først på den historiske bakgrunnen som formet både SNDs målsettinger og virkemidler. I de følgende kapitlene beskrives først noen hovedtrekk ved norsk nærings- og regionalpolitikk på 1990-tallet, og deretter den historiske bakgrunnen og utviklingen for etableringen av SND og SNDs mål og virkemidler.

Kapittel 2. Noen hovedtrekk ved nærings- og regionalpolitikken på 1990-tallet

Innledning

De siste tyve årene har vært preget av markante skifter i innretningen av både industri- og næringspolitikk, innovasjons- eller teknologipolitikk og regionalpolitikk. I denne perioden har innovasjonspolitikken som begrep og arena for utforming av politiske målsettinger festet seg. Ved innledningen til 1980-tallet innevarslet særlig varslet særlig Lied-utvalgets (NOU 1979:35) og Thulin-utvalgets (NOU 1981:30) innstillinger et skifte i den nærings- og regionalpolitiske innretningen. I stikkords form var bakgrunnen for det som skjedde i løpet av perioden 1975-1985, et markert tidsskifte i norsk etterkrigshistorie, bl.a. nedgang i industriproduksjonen, fornorskingspolitikken 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 (se Hauknes og Wicken 2000). I løpet av denne perioden blir nærings- og innovasjonspolitikken rettet mot de nærings- og markedsmessige forutsetningene for langsiktig verdiskaping, konkurranseevne og økonomisk velferdsutvikling, et viktig politikkområde. Tabellen nedenfor peker ut noen hovedtrekk ved nærings- og innovasjonspolitikken i Norge og andre europeiske land i etterkrigstiden.

Allerede ved inngangen til 1980-tallet lå dermed et kjernesporsmål for den seinere næringspolitikken på bordet. Hvordan kan offentlige myndigheter utforme prioriteringer og roller som sikrer at det direkte ansvaret for prioritering og styring av omstilling og innovasjon entydig ligger hos bedriftene, og som sikrer ivaretagelsen av sosiale og andre målsettinger som ikke ivaretas av de insentiver som bedriftene står overfor? Å bygge ned konkurransevridende og skjermende virkemidler har vært et sentralt mål etter omstillingen på slutten av 1970-tallet.

Tabell 2-1: Industri- og næringspolitikk i etterkrigstiden⁵

	Bakgrunn	Viktigste utfordringer	Politiske strategier og mål
Det amerikanske ideal 1945-1980	'Amerika' som dominerende ideal for europeisk gjenoppbygging Industrielt gap mellom 'Europa' og 'Amerika' Skalaøkonomi som viktig mål for konkurranseevne 'Moderne' fysisk kapital som metafor for avansert industri	1: Produktivitets- og teknologigapet mellom 'Amerika' og 'Europa' må fylles 2: Manglende storskalaindustri viktig årsak til svak konkurranseevne 3: Kapitalinvestering i industrien	Hovedstrategier Å drive fram og tilrettelegge utvikling av storindustri Industriell strukturrasjonalisering Indikativ planlegging av økonomien Styring og regulering av kapitaltilgang Supplerende strategier Yrkes- og fagutdanning Veiledning og støtte til SMB-bedrifter
	Ny teknologier og soloppgang Utfordringen fra nye land, fof. Japan SMB som dominerende grunnlag for 'ny' verdiskaping Deindustrialisering og tap av grunnlaget for verdiskaping 'Eurosklerose' Norge som råvare- og ressursdominert Markedet som velferdsgenerator	1: Reduksjon i produktivitetsveksten 2: Re-industrialisering 3: Tilbakegang og fravær av vekstpotensial i tradisjonelle næringer 4: Utvikling av nye 'soloppgangs'-næringer 5: Deregulering	Grunnleggende ide Økonomisk vekst og verdiskaping gjennom utvikling av nye produkter og nye industrinæringer basert på ny teknologi Hovedstrategier Fra tilfredsstillelse av aggregert etterspørsel til utvikling av ny etterspørsel gjennom fornying av tilbudssiden Re-industrialisering med industriell utvikling gjennom produksjon av nye produkter med utspring i generiske teknologier Re-industrialisering som ideologisk skifte; teknologisk utvikling som kjernen i økonomisk utvikling og vekst IT-industri dominerende modell for re-industrialisering Supplerende strategier SMBs sentrale rolle for sysselsetting og vekst fikk et fokus kombinert med hovedstrategiene; entreprenørskap og NTBFs (New Technology Based Firms) Oppløsning av kredittregulering

⁵ Tabellen er basert på Hauknes & Wicken (2000)

	Bakgrunn	Viktigste utfordringer	Politiske strategier og mål
Teknologispredning og innovasjonsevne 1985-2000	Krise og brudd med etablerte politikktilnærminger Nedgangsperiode med økt strukturell arbeidsledighet (høyeste arbeidsledighetsrate siden 1945 i perioden 1989-92) Bankkrise (1991-92). Nedgang i oljeinntektene (1986) Vaklende nasjonale industrigiganter (Kongsberg Våpenfabrikk, Norsk Data (1987-89)) Nestenutryddelse av viktige fiskeressurser (torsk) (1988-1990)	1: Økt resignasjon mot vekstutsiktene tilknyttet den nye re-industrialiseringen. Økt usikkerhet mht. ideell industristruktur 2: Behov for bred produktivitetsvekst i alle sektorer 3: Velferdsstaten i vanskeligheter 4: Fra distrikts- til regionalpolitikk – fra fordeling til regional innovasjonspolitikk	Bakgrunn Industrien mister politisk hegemoni, i alle fall i retorikken Sterk tiltro til markedssystemet som dominerende arena for å skape produktivitetsvekst og konkurransedyktighet Hovedstrategier Konkurransesetting av offentlige tjenester Industrinøytralitet i næringspolitikken – et ideal forsvinner – fokus på generelle forhold og rammebetingelser Fra teknologispredning til spredning av 'best practice'
Behov for en ny strategi? 1995-?	En læringsbasert kunnskapsøkonomi i forandring	1: Globalisering 2: Spesialisering 3: 'Nettverksøkonomi' 4: Strukturell politikk og nøytralitet – en selvmotsigelse 5: Norge etter oljealderen = ?	Hovedstrategier IKT-politikk som de facto strukturpolitikk Nasjonal kontroll og nasjonalt eierskap Fondsfinansiering av næringsutvikling; Startfondet og såkornfondene/Norges forskningsfond Gjenopptakelse av storbedriftsmodellen?

Skiftet i orienteringen av nærings- og regionalpolitikk på 1980-tallet førte i hvert fall til en betydelig verbal prioritering og omlegging av den FoU- og teknologibaserte innovasjonspolitikken. Dette førte blant annet til innføringen av de nasjonale hovedinnsatsområdene og 'strategisk planlegging', først og fremst på IT-området, etableringen av regionale kompetansesentra, innføringen av målrettede programsatsinger innenfor distriktpolitikken, fristillingen av de tidligere statlige teknologiske forsknings- og veiledningsinstitusjoner osv.

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

Erfaringer fra denne perioden førte på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet til en noe redusert fokusering av teknologi som drivkraft. I motsetning til tidligere kom det inn en noe mer nøktern holding til omstillingspotensialet som følge av ny teknologi, ikke minst med en større oppmerksomhet rundt bedriftenes behov for og evne til å ta opp ny teknologi tilpasset næringens forutsetninger. Dette hang sammen med en økende fokusering på sammenhengen mellom innovasjonspolitik og andre næringsøkonomiske virkemidler og prioriteringer, og en større rolledeling mellom en forvaltningsorientert nærings- og distriktpolitikk og en politikk som sterkere fokuserer på politisk-strategisk tilrettelegging av rammebetingelser og næringsutviklingens generelle potensial. Det vokste fram en erkjennelse av at bedriftenes omstillingsevne og –forutsetninger var viktig, og at møtet mellom denne og den nye teknologien var avhengig av en tilpasning på begge sider.

Disse utviklingstrekkene la i stor grad premisser for den videre utviklingen av nærings- og regionalpolitikken på 1990-tallet. Perspektivet på politikkutformingen innenfor nærings-, regional- og forskningspolitikk ble utvidet, noe som førte til større oppmerksomhet omkring vekselvirkningene mellom tidligere adskilt 'sektor-politiske' områder og avhengigheten mellom operative mål over disse etablerte grensene. Et sentralt trekk i denne perioden er utvidelsen og reorienteringen av distriktpolitikken til en regionalpolitikk, en prosess som ble startet opp i forbindelse med regionalmeldingen i 1985, og som ble formalisert gjennom storbymeldingen i 1991 og regionalmeldingen i 1993.

Som påpekt i neste kapittel ble det tidligere Industridepartementet i 1988 omdøpt til Næringsdepartementet, parallelt med en betydelig reorganisering av virkemiddelapparatet og styringen av dette. Denne navneendringen gjenspeiler en økt erkjennelse av at den tradisjonelle fokuseringen av industri (og oljeutvinning/bergverk) som motor i den økonomiske utviklingen var kommet til sin ende. En moderne næringspolitikk måtte fange opp dynamikken knyttet til verdiskaping også i nye næringer, særlig tjenestenæringen, ikke

bare som en reaktiv verdiskaping drevet fram av industrien, men som en egen og likestilt økonomisk faktor.⁶

Premissene for 1990-årenes næringspolitikk

Denne dreiningen innebar en bevegelse vekk fra de former for mer 'intervensjonistisk' næringspolitisk tilnærming som hadde kjennetegnet hele etterkrigstiden. En økt vektlegging av at markedet selv i stor grad gjenspeiler viktige forutsetninger og barrierer for økonomisk vekst og strukturell endring medførte et forsterket fokus dels på 'næringsnøytralitet' som prinsipp for utforming av næringspolitiske virkemidler, dels på premissene for og samordningen av den samlede, eller store, næringspolitikken. Ved inngangen til 1990-tallet lanserte Næringsdepartementet begrepet 'en samordnet næringspolitikk' for å fange opp dette, som også ble ført inn i departementets målstruktur. Næringspolitikk ble i prinsippet utvidet fra å være en sektorpolitikk til å være et overgripende politikkområde på tvers av hele departementsstrukturen. I næringsmeldingen fra 1989 het det at bakgrunnen for utvidelsen var

"behovet for en mer helhetlig og samordnet næringspolitikk ... En sentral oppgave for Næringsdepartementet er å sørge for at næringspolitiske hensyn ivaretas på alle offentlige politikkområder." (v.u.)

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

I den siste næringsmeldingen⁷ fra Bondevik-regjeringen i mai 1998 er målet fortsatt "å bidra til økt verdiskaping for å realisere overordnede mål om velferd og sysselsetting". Men omstillingsbehovet i norsk næringsliv gis en noe sterkere fokusering enn tidligere, "norske bedrifter skal klare å utnytte framtidens muligheter" heter det blant annet.

Siden midten av 1990-tallet har behovet for nærings- og innovasjonspolitisk samordning blitt tydeligere. Det kortlivede Planleggingsdepartementet så som en av sine sentrale oppgaver å utvikle bedre samordning, styring og tilrettelegging av nærings- og innovasjonspolitikk og andre politikkområder hvor det politiske strategiarbeidet grep inn i og la premisser for flere sektorpolitikker. I den siste næringsmeldingen heter det videre at næringspolitikken skal "ha et *helhetlig perspektiv*. Regjeringen legger opp til en næringspolitisk strategi som innebærer samordning og koordinering av alle politikkområder som påvirker bedriftenes lokaliseringvalg ... [Næringsdepartementet] vil ha et overordnet ansvar for å sikre at beslutningene på andre politikkområder er koordinert og i samsvar med Regjeringens næringspolitikk".

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

⁶ Det har allikevel vist seg at omleggingen har vært vanskeligere på et mer operativt nivå. Men etableringen av HSH, Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon, og den posisjonen organisasjonen har tiltatt seg de siste årene som en næringspolitisk aktør ved siden av NHO, gjenspeiler også en økt vilje i disse 'nye', i næringspolitisk forstand, næringene til å sikre seg plass i det næringspolitiske bildet.

⁷ St.meld. nr 41 (1997-98)

- ⇒ For det første var skattereformen en betydelig omlegging i retning av et nøytralt skattesystem. Gjennom *delingsmodellen* ble det søkt etablert en ordning som skal dele mellom aktive eieres nærings- og selskapsinntekter.
- ⇒ Dernest ble det fokusert på *kapitaltilgang* som en viktig barriere for bedriftene. Kapitaltilgang og -bruk har vært begrunnelse for en rekke finans- og næringspolitiske forslag som har vært gjennomført de siste årene, "et problem for industrien er kapitalmangel. En politikk for industrivekst må derfor ta sikte på å bidra til å øke kapitaltilførselen"⁸.
- ⇒ Forenkling av det *offentlige virkemiddelapparatet* hadde en sentral plass på dagsorden i disse årene. Samordning av et mangehodet virkemiddelapparat ble gjennomført på flere områder, og dannet et viktig argument i prosessen som ledet fram til etableringen av SND.

En hovedsak peker seg selvfølgelig ut når en betrakter den politiske diskusjonen i årene etter 1990, nemlig den eksplosive utviklingen av arbeidsløsheten, opp til toppen på nær 9 pst av arbeidsstyrken tidlig i 1993. Sysselsetting var dermed et naturlig fokus for politiske oppmerksomhet i denne perioden. Igangsettingen og oppfølgingen av Sysselsettingsutvalget, næringslivspakkene 1991-95, var blant de tiltak som hadde klareste næringsrettede dimensjoner. Det er allikevel påtakelig at sysselsettingsproblemet fikk lite gjennomslag i innovasjonspolitikken. Det gjenspeiler antakeligvis en hovedoppfatning av at sysselsettingsproblemet først og fremst var et konjunkturrelatert, og i liten grad et strukturelt problem – og dermed et relativt kortsiktig problem i forhold til 'langsiktigheten' i innovasjonspolitikken. Det var først på slutten av 1990-tallet at arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikk ble sett mer i sammenheng med innovasjonspolitikken i Norge bl.a. gjennom oppnevningen av Holden-utvalget i 1999.

En negativ holdning til et direkte statlig engasjement i industrivirksomhet innebar et definitivt brudd med den industripolitikken som hadde vært rådende i betydelige deler av etterkrigstiden. På slutten av 1980-tallet var målsettingen å trekke staten ut av de fleste industriengasjementer, basert på en erkjennelse av at statseid eller statsdrevet virksomhet i liten grad hadde evnet å drive en omstillingsdyktig virksomhet. Denne dreiningen hang nært sammen med en større tillitt til et bedre langsiktige velferdsresultatet av de insentivsystemene som 'markedskreftene' stiller bedriftene overfor. Denne holdningen var også rådende på venstresiden i norsk politikk. Det ble hevdet at bedriftene er best tjent med å 'overlates til markedskreftene', noe som understreket den markante forskyvingen av offentlig politikk som skjedde i flere vestlige land i løpet av 1980-tallet, fra styringsbasert politikk til en reguleringsorientert offentlig strategi⁹.

Prinsippene for en næringsnøytral næringspolitikk ble lagt fram i næringsmeldingen fra 1989, hvor det heter at

⁸ Daværende statssekretær Anne Breiby, *Aftenposten*, desember 1993

⁹ Klarest kom en 'privatiseringsstrategi' til uttrykk i Thatcher-regjeringens politikk på 1980-tallet. Ideologien bak en slik strategi ble i 1983 uttrykt av daværende statsminister Thatcher som at "Privatization, through exposing former State-owned companies more fully to the disciplines and opportunities of the market ... improves the efficiency of businesses that are crucial to our overall economic performance. As such it forms an important part of the Government's overall strategy for long-term economic growth." (sitert i Foster (1992))

“I Regjeringens næringspolitikk er hovedoppgaven for offentlige myndigheter å legge *rammebetingelser* som gjøre det mulig for næringslivet å oppnå økt lønnsomhet og hevde seg i den internasjonale konkurransen ... Det viktigste siktemål med næringspolitikken er å bidra til at landets ressurser utnyttes best mulig, slik at avkastningen blir høy og derved sikrer sysselsettingen. Det er viktig å:

- utløse og videreutvikle de menneskelige ressursene
- sikre økt produktivitet
- utforme skatteregler, næringsstøtte og ulike reguleringer...”¹⁰

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

Den næringspolitiske redegjørelsen for Stortinget i 1991 utdypet disse forholdene nærmere¹¹. Næringspolitikkenes hovedoppgave er “å bidra til å sikre velferdssamfunnets inntektsgrunnlag”. Politikken skal gi “*rammebetingelser* som fremmer verdiskaping, lønnsomhet og grunnlag for vekst” (vår utheving) hvor det offentlige skal gripe inn i økonomien i) for å bidra til vekst, eller ii) “der markedskreftene gir ineffektive eller uakseptable resultater sett i forhold til politiske mål”. Begrunnelsen for et politisk initiativ er altså et klassisk markedssviktargument. Utover rammebetingelsene skal politikken korrigere og supplere markedskreftene. Kriteriet for at “et livskraftig næringsliv (er) basert på effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser” er en samfunnsøkonomisk effektivitet. Politikken er da “i stor grad et spørsmål om å gi bedriftene *økonomiske* motiver for å tilpasse seg i overensstemmelse med det som er *samfunnsøkonomisk* ønskelig ... basert på objektive kriterier *som er like for alle*” (våre uthevninger).

Det er påtakelig hvordan denne begrunnelsen legger hovedvekten på næringslivets samfunnsøkonomiske effektivitet, dets inntektsskapende eller verdiskapende evne og fraværet av vurderingen av en politikk for økonomisk vekst og strukturell endring. Dette innebærer at det opprettes et skille mellom to økonomiske dimensjoner, en dimensjon i forhold til effektiv utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser hvor markedet er hovedmekanismen, og teknologi- og innovasjonsdrevet vekst, hvor mulighetene for og kravet til det offentlige engasjementet er mye mer åpent, og hvor markedskreftene selv står overfor betydelige utfordringer. Et slikt skille mellom hva vi vil kalle en ‘statisk’ og en ‘dynamisk’ dimensjon gjenspeiler at den økonomiske forståelsen som ble lagt til grunn for denne næringspolitikken har et mangelfullt grep på økonomiske vekstprosesser.

Innovasjonspolitik er fraværende innenfor denne næringspolitiske rammen i 1991. I den grad vi kan snakke om en innovasjonspolitik er den (elementer i) en politikk for økonomisk vekst. Strategisk prioritering, muligens etter erfaringene med hovedinnsats-

¹⁰ St.meld. nr 53 *Om næringspolitikk*, s. 22. Paradoksalt nok skjer denne dreiningen samtidig som man i konjunkturbunnen 1989-1991 gikk aktivt inn med statlig eierskap i finansinstitusjoner, men som kjent fant dette ‘påtvungne’ eierskapet også nye organisatoriske former, gjennom etableringen av eierskapsforvaltere som Statens Bankinvesteringsfond, et eierskap på ‘armlengdes avstand’, så og si.

¹¹ Formuleringene i dette avsnittet er hentet fra omtalen av den næringspolitiske redegjørelsen i Næringsdepartementets budsjettproposisjon for 1992, St.prp. nr. 1 (1991-92) *Næringsdepartementet* (NPR), s. 12-16.

områdene, overlates til en 'brukerstyring', en næringsrettet innovasjonspolitik er økonomisk "skal styrke norsk næringslivs konkurranseevne". Utover det trekker politiske myndigheter seg vekk fra prioriteringsdebatten, Det heter seg at "en aktiv deltakelse fra næringslivets side vil være den beste garanti for at satsingen blir markedsrettet og *i tråd med brukernes behov*". Men her kommer politikken opp i et dilemma. For det "er behov for en ytterligere konsentrasjon av virksomheten. Dette vil gjøre satsingen *mer målrettet og effektiv*"(!). Idealet om 'smalere nisjesatsinger' fastsatt av "brukerne og de forskningsfinansierende organer" og næringsnøytralitet ga et svært urealistisk grunnlag for en offentlig politikk.

Et grunnleggende skifte foregikk i den næringspolitiske filosofien ved inngangen til 1990-tallet. Etter at næringspolitikken i løpet av 1980-tallet hadde kommet ut av skyggedalen og etablert seg som et mer sentralt politikkområde ble det gjennomslag for en klarere markedsbasert strategi. Det var et behov for å sikre at den faktisk utøvede 'store' næringspolitikken var i samsvar med de næringspolitiske prioriteringer som ble gjort på alle områder¹². For det andre innebar markedsfokuseringen en større vektlegging av 'næringsnøytralitet' i næringspolitikken. De næringspolitiske virkemidlene skulle ikke virke selektivt og fremme spesielle næringsaktiviteter, men derimot etablere en flatest mulig spillebane. Dette medførte i neste omgang at næringspolitikken ikke skulle opprettholde økonomiske og andre støtteordninger som forfordelte noen næringer eller aktiviteter, såfremt det ikke hadde en klar samfunnsøkonomisk begrunnelse. Dette var opphavet til tilrettelegging av 'rammebetingelser' som kjernekaraktistikk av næringspolitikken.

Næringspolitikk på 1990-tallet

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

Etter 1992 har vi opplevd en kontinuerlig konjunkturoppgang, med den lengste oppgangsperioden i etterkrigstiden. Naturlig nok medførte dette sterke presstendenser i økonomien mot slutten av tiåret. Det er ikke vanskelig å se at nærings- og innovasjonspolitikken i denne perioden viser tegn til konjunktursvingninger, og at effektene av konjunktursvingningene påvirker den innovasjons- og næringspolitiske dagsordenen på lang sikt. Det er vel ikke tilfeldig at det fra midten av 1990-tallet settes økt trykk på sammenhengene mellom innovasjonspolitikken og sysselsettingseffektene i OECD, først og fremst gjennom de omfattende studiene OECD Job Study og det etterfølgende Job Strategy.

I norsk sammenheng viser næringspolitikken også svingninger, om enn noe mindre uttalte enn dette. Tiåret innledes for eksempel med tiltak som næringslivspakkene, åpenbare barn av den konjunkturtiden de ble til i. Fra midten av tiåret preges næringspolitikken av en

¹²

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

diskusjon om statlig eierskap, av regulering av eierskapsfunksjoner mer generelt, og om nye former for offentlig finansiering av, støtte til og samvirke med næringsutvikling. Om enn ikke direkte erkjent som sådan, så blir også IKT-politikk en viktig del av den faktiske næringspolitikken. Mot slutten av 1990-tallet øker fokuseringen på sammenhengen mellom den økonomiske struktur- og finanspolitikken på den ene siden og nærings- og innovasjonspolitikken på den andre. Dette medfører et økt press på de tradisjonelle begrunnelsene for offentlig innsats for næringsfinansiering og -utvikling og økt behov for samordning av politiske initiativ på tvers av tradisjonelle skiller.

En framtreddende form for næringspolitisk markering i første halvdel av 1990-tallet var næringslivspakkene i forbindelse med de årlige statsbudsjettene¹³. Disse pakkene gir uttrykk for en næringspolitisk profilering (de ble da også utformet i nær sammenheng med dioneringen av den årlige ‘profileringspotten’ i statsbudsjettet). Pakkene kan dermed tolkes som Regjeringens signaler på av hva slags næringspolitikk som ønskes. Som antydnet ovenfor ble disse pakkene til på bakgrunn av de konjunkturforholdene som rådet den gang, og deres sammensetning er preget av dette.

Samlet representerte pakkene i perioden 1993-95 en samlet offentlig innsats på over 7,7 mrd kr på årlig basis. I tillegg var SMB-pakken i 1991 på 1 mrd. kr. De var altså svært omfattende. Pakkenes størrelse varierte sterkt mellom de enkelte årene. Pakken i 1993 fikk alene et nettoomfang på 5,5 mrd. kr hvor nedsettelse av arbeidsgiveravgiftssatsene representerte over 80% av pakkens ramme.

Næringslivspakkene var preget av tre forskjellige typer tiltak:

- avgiftslettelser,
- direkte bedriftsrettede tilskudd og andre tiltak,
- indirekte tiltak,

hvor den relative fordelingen varierte, men hvert år har avgiftstiltaket vært den største kategorien.

Tabell 2-2: Næringslivspakkenes tiltaksprofil. Prosentfordeling

	1993	1994	1995	Samlet profil
Avgiftslettelser	90	44	48	78
Direkte bedriftsrettede tiltak	5	31	39	13
Indirekte tiltak	5	25	13	8

Næringslivspakkene ga uttrykk for en politisk prioritering ‘på marginalen’ av det samlede statsbudsjettet. De kan derfor betraktes som en ‘politisk toppdressing’ som flagger regjeringens oppfatninger av hva som er de viktige forutsetningene for næringslivets konkurransedyktighet, med en hovedvekt på kostnadsrelaterte rammebetingelser¹⁴. Balansen mellom forutsetningene for langsiktig og kortsiktig konkurranseevne er uklar.

¹³ For en omtale av disse i perioden 1991-95, se H, *op. cit.*

¹⁴ “En hovedoppgave i næringspolitikken er å sikre rammebetingelser som gjør det mulig for næringslivet å oppnå økt lønnsomhet og hevde seg i den internasjonale konkurransen”

Det synes som om tiltakene først og fremst ble formet av politiske oppfatninger på det tidspunktet de ble lansert, og ikke som elementer i en langsiktig strategi. Pakkene framstår derfor mer som *ad hoc*-tiltak i en bestemt konjunktursituasjon, men med tiltak som har klare langsiktige effekter, bl.a. med stabile endringer av relative prisforhold på faktormarkeder.

Det er vanskelig å identifisere noen hovedlinjer i perioden etter 1995¹⁵, den siste næringsmeldingen gjentar i store trekk den næringspolitiske filosofien som ble etablert ved inngangen til tiåret, med hovedvekt på rammebetingelser, infrastruktur og kompetanseutvikling, samt samordning av næringspolitiske prioriteringer.

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

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

Utover dette er det fire trekk som peker seg ut,

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

Grunnlaget for regionalpolitikk på 1990-tallet

Som for skiftet fra industri- til næringspolitikk, signaliserte skiftet fra distrikts- til regionalpolitikk en endret oppfatning av politikkenes rolle og målsettinger. Med regionalpolitikken kom en større vektlegging av et sektorovergripende perspektiv.

Om lag samtidig som Næringsdepartementet lanserte begrepet om en samordnet næringspolitikk, gikk Kommunal- og arbeidsdepartementet ut med et regionalpolitisk

¹⁵

Se også neste kapittel.

utviklingsprogram som skulle legge premissene for 'en helhetlig regionalpolitikk'. Den 'innovasjonspolitiske' dreiningen av regionalpolitikken som hadde skjedd på 1980-tallet gjorde det klart at her var det i stor grad snakk om, om ikke overlappende, så i hvert fall nært sammenhengende politikkområder. For KAD var viktigheten av en slik 'helhetlig' regionalpolitikk en direkte effekt av den økte fokuseringen på regional næringsutvikling som en motor for å stabilisere geografiske bosettings- og verdiskapingsmønstre. Regionalmeldingen fra 1993 representerer en kulminering av en prosess som startet i 1985 mot utviklingen av en regional innovasjonspolitikk.

Regionalmeldingen fra 1993 var den første brede presentasjonen av det nye grunnlaget som politikken skulle baseres på. Innenfor regionalpolitikken skulle det anlegges "...et helhetlig perspektiv der storby- og byutvikling settes inn i en samlet framstilling av regional utvikling og regional politikk". "Kommunal- og arbeidsdepartementet skal ha rollen som samordningsdepartement for en helhetlig regionalpolitikk" for å sikre at "de sektorene som legger viktige rammebetingelser for den regionale utviklingen (tar) regionalpolitiske hensyn". Dette er en prosess som har blitt videreført bl.a. med formaliseringen av den 'brede regionalpolitikken' som ansvarsområde for departementet. Det overordnede målet som trekkes opp i meldingen er at "... en helhetlig regionalpolitikk skal bidra til å utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet, med en balansert befolkningssammensetning og et likeverdig sysselsettings- og velferdstilbud".

Ved slutten av tiåret uttrykkes det overordnede målet for distrikts- og regionalpolitikken å være å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å utvikle robuste regioner i alle deler av landet. Dette skal skje ved å utvikle varige og lønnsomme arbeidsplasser i alle deler av landet, basert på de særskilte forutsetningene i hver region. I nåværende statsråd Brustads redegjørelse for Stortinget uttrykkes det at hovedprioriteringene er "utvikling av robuste regioner ... utvikling av et konkurransedyktig næringsliv ... helhetlig og samordnet offentlig politikk".

Den forståelsen for regional utvikling som legges til grunn er mangefasettert, men skal vi beskrive grunnlaget kort, så er det at

- * økonomisk vekst er lokalisert; "vekst i økonomien betyr svært ofte vekst i bestemte regioner og på bestemte steder", og dermed geografisk differensiert,
- * regionene har ulike roller, bl.a. bestemt av relativ beliggenhet og ressursgrunnlag. Det er derfor naturlig å snakke om en 'regional spesialisering',
- * utvikling og verdiskaping i én region skjer i et samspill med aktiviteter og tilstander i andre regioner,
- * visse (typer) regioner har et naturlig monopol på bestemte typer offentlige og private virksomheter, f.eks. "at *storbyene* representerer den beste lokalisering ... for kunnskapsintensiv og høyteknologisk næringsvirksomhet",
- * og dermed at *samspillet* mellom regionene får en viktigere rolle som stabiliserende faktor for bosettingsmønstre.

Meldingen i 1993 lanserer som del av strategien et regionalpolitisk utviklingsprogram som "etter Regjeringens mening (bør) inneholde en videreutvikling av kunnskapen om det økonomiske samspillet og den økonomiske arbeidsdelingen mellom regionene, og de ulike

regionenes roller for samfunnsutviklingen". Kunnskapsfundamentet for denne 'nye' regionalpolitikken skal utvikles. Da Stortinget i 1995 ba om at det ble etablert "rutiner som sikrer at konsekvensane for distrikta blir utgreia som ein del av avgjerslegrunnlaget når Stortinget skal avgjera om politikken på viktige samfunnsområde skal leggjast om"¹⁶ var grunnlaget for den 'brede', samordnende regionalpolitikken lagt.

Nærings- og regionalpolitikk ved inngangen til 2000-tallet

Når en skal studere si egen samtid og forsøke å trekke ut hovedlinjer, er det lett å bli nærsynt. Siden 1995 er det kommet to Stortingsmeldinger og flere utvalgsrapporter som tar opp næringspolitiske spørsmål. Kronologisk sett dreier det seg om Henriksen-utvalget (1996), St meld nr 31 (1996-97), St meld nr 41 (1997-98), Holden-utvalget (2000) Hervik-utvalget (2000) og Oppgavefordelingsutvalget (2000). Kursen som ble staket ut på begynnelsen av 1990-tallet blir i stor grad fulgt opp utover i tiåret, og kommer etter all sannsynlighet til å prege næringspolitikken også i den umiddelbare fremtiden. Det legges i alle rapportene vekt på å utvikle helhetlige og sektorovergripende strategier i næringspolitiske spørsmål, og næringsnøytralitet er et bærende prinsipp. Det fokuseres i stor grad på betydningen av innovasjon og kompetanse.

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

Regionalmeldingen fra 1996 bygger videre på tankene om den 'brede' distrikts- og regionalpolitikken, og anser denne, samt den generelle økonomiske politikken, å være av størst betydning for å utvikle levekår og å trygge bosettingsmønsteret i alle deler av landet. Det blir fremhevet at det er viktig å se innsatsen innenfor de ulike sektorene i sammenheng. I forbindelse med viktige og store regionale utviklingsoppgaver blir denne sektorsamordningen sett som særlig nødvendig, og det blir vektlagt at KRD skal ha det løpende ansvar for samordningen og koordineringen av sektorområdene. De regionale utviklingsplanene skal bidra til utvikling av denne sektorovergripende og strategiske politikken.

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

¹⁶ St.meld. nr 31 (1996-97)

omstillingsdyktighet, innovasjon og lønnsomhet i *hele* næringslivet, og den skal være næringsnøytral og skal korrigere for markedssvikt.

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

Hervik-utvalget, ”Ny giv for nyskaping”, har vurdert tiltak som kan stimulere til økt privatisering av FoU, og har dermed et smalere utgangspunkt enn de foregående meldingene og utvalgene. Det fremheves allikevel at FoU henger nøye sammen med de generelle rammebetingelsene for næringsvirksomhet og investeringer. Utvalgets hovedforslag følger den samme helhetlige filosofien som preger de andre rapportene, og foreslår en generell ordning for finansiering av FoU-prosjekter der bedrifter garanteres en finansieringsandel på 25 pst av kostnadene for nærmere definerte prosjekter innenfor en ramme på fire millioner kroner pr år. Denne tankegangen blir fremhevet i form av at samarbeidsprosjekter med universiteter og høyskoler og godkjente forskningsinstitusjoner, et helhetlig perspektiv på forskningsaktiviteter, har en ramme på åtte millioner. De mer spesifikke tilleggsforslagene om økning av SNDs landsdekkende ordninger som risikolån og utviklingstilskudd, begge næringsnøytale tiltak, viser at utvalget følger den samme linjen for næringspolitikk som ble lagt tidlig på 1990-tallet. Som en konsekvens av disse forslagene er det i følge utvalget nødvendig med økt satsning på styrking av den generelle forskerrekutteringen og rekrutteringen til universiteter og høyskoler spesielt.

Oppgavefordelingsutvalget

Dette utvalget har vurdert oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. I forbindelse med organisering av det regionale nivået mener flertallet i utvalget at det regionale forvaltningsnivået bør ha ansvaret for regionale utviklingsoppgaver, dvs oppgaver innen planlegging, samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling og kultur. Når det gjelder næringsutvikling spesielt, diskuterer utvalget på hvilket geografisk nivå det er mest hensiktsmessig at det operative arbeidet utføres. I forbindelse med de direkte bedriftsrettede virkemidlene fremhever utvalget at det er næringslivet og kommunene i regionen som er den viktigste målgruppen. Utvalget mener allikevel at kompetanse og midler bør være plassert på regionalt nivå fordi dette kan se deler eller hele regionens behov i sammenheng, og føyer seg med dette til de andre utvalgenes hovedtanker om helhetlig og sektorovergripende strategier. Det er også gode argumenter for utvikling av sentrale fagmiljøer og nasjonal styring av næringsutviklingsarbeid, og argumenter for sentralisering er at arbeidet for næringsutvikling sees på tvers av regioner og i nasjonalt perspektiv, samt at oppfølging av internasjonale avtaler er enklere.

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

Flertallet i utvalget mener at en større kraft i den regionale næringspolitikken, og dermed mer drahjelp i den nasjonale politikken, krever en mer funksjonell og slagkraftig regional inndeling som i større grad enn i dag favner områder hvor næringsutvikling bør sees i sammenheng. Dersom det skal satses på å utvikle det regionale folkevalgte nivået til en aktiv utviklingsaktør er det ulike meninger om hvordan dette skal gjøres. I forhold til SNDs rolle, mener et samlet flertall av utvalget at dagens oppgavefordeling, hvor SND forvalter det aller meste av de direkte og brukerrettede virkemidlene, bør beholdes selv om en satser på det folkevalgte regionale nivået som en mer aktiv utviklingsaktør. Utvalgets flertall mener det bør vurderes om regionale politiske føringer for virkemiddelbruken i SND bør styrkes. Et mindretall i utvalget mener det regionale SND styret skal være oppnevnt av det folkevalgte regionale nivået og ha reell beslutningsmyndighet. Flertallet i utvalget tilrår at ulike alternativer med delt statlig/fylkeskommunalt eierskap av SND og/eller utvidete fullmakter for SNDs regionale styre utredes nærmere. I tillegg kan fylkesplanen gis en forpliktende virkning som vil gi sterkere overordnede føringer på SNDs virkemiddelbruk enn i dag, der det forutsettes at både lokale og nasjonale hensyn ivaretas i fylkesplanen gjennom fortsatt sentral statlig godkjenning.

Næringspolitikk uten idealer – en selvmotsigelse?

Det er vanskelig å identifisere nye politiske holdninger som erstatter de som har vært dominerende i etterkrigsperioden. De populære tilnærmingene til å rasjonalisere innovasjonspolitikken i form av nettverks- og systeminnovasjon har ikke den samme mobiliseringskraft som for eksempel fokuseringen på store konglomerater og konsern på 1960-tallet. Det er tvilsomt om selv de mest forenklede ideene eller illustrasjonene av analytisk repertoire i moderne innovasjonsteori, som for eksempel ideene om innovasjonssystemer, kan ansees å danne grunnlag for idealistisk politikktenkegang utenfor det profesjonaliserte departementssystemet.

Det finnes derfor to muligheter for en fremtidig utvikling. Enten opplever vi at mange idealistiske modeller vil bli brukt av ulike aktører i det politiske systemet, eller så vil nye modeller dukke opp. Hvis vi henvender oss til den nye managementlitteraturen for potensielle modeller kunne ideen om kunnskapsbedriften være et forbilde. Kunnskapsbedriften er illustrert både ved ideen om 'den virtuelle bedrift' og 'the lean and the mean company'. Tankene rundt slike bedrifter baserer seg på disse bedriftenes kjernekompetanse og deres viktigste form for tjenesteyting. Spekulasjonene omkring hvordan den nye industrielle innovasjonspolitikken ville se ut hvis den ble utformet på grunnlag av denne mentale modellen av 'suksessfullt forretningsliv' burde ta utgangspunkt i forutsetningen om at utfordringen for denne politikken er at 'bedrifter er høyst reelle'.

Managementtreningens tanker om den virtuelle bedrift stammer fra analyser av den stadig økende bruk av sub-contracting som preger økonomien, av nettverk som på 1980-tallet produserte etter just-in-time-prinsippet og andre former for nettverksproduksjon, samt analyse av argumentet om kjernekompetanser. Denne ideen er derfor ikke uten analytisk legitimitet.

En slik modell ville antakeligvis ha et sterkt høyteknologisk tilsnitt, ikke nødvendigvis knyttet til hva bedriften produserer, men mer i form av hvor sofistikert bedriftens organisasjon og produksjon (eventuelt koordinering) er. Modellen ville være en klar fordel for tankene om høyteknologibedrifter som i noen grad har dominert 1980- og 1990-tallet. Men det betyr ikke at den ville være et klokt valg.

En annen mulighet for å integrere elementer av moderne innovasjonsanalyse i grunnlaget for politikktutforming vil være å skifte tankemodeller som fokuserer nærmest totalt på enkeltbedrifter til modeller som i større grad retter oppmerksomheten mot samspillet mellom flere bedrifter. En slik tilnærming, som også har vært tatt i bruk som grunnlag for utforming av nærings- og innovasjonspolitiske virkemidler, er basert på begrepet om klynger, eller på argumenter om betydningen av agglomerering av produksjonsvirksomhet som grunnlag for næringsutvikling (se f.eks. OECD (1999)). Denne type argumenter har vært brukt i perioder over de siste tiårene og har den senere tid blitt tatt opp igjen som en alternativ forståelse av innovasjonssystemer. Klyngebegrepet er svært fleksibelt, og kan derfor gis mange ulike meninger knyttet til den sammenheng det brukes i. Samtidig er det et konsept som åpenbart har mye sterkere mobiliseringskraft enn begrepene 'nettverksproduksjon' eller 'systeminnovasjon'. Videre unngår klyngekonseptet problemene som i stadig større grad påvirker industriell innovasjonspolitikk, nemlig den manglende evnen til å balansere mellom de overordnede kravene om økonomisk nøytralitet og utvelgelse, som er en nødvendig del av enhver funksjonell innovasjonspolitikk (se under).

Bred konsistens – nye samordningsmodeller

Som tidligere nevnt, har det de seneste tiårene vært et økende press på den funksjonelle fordelingen av politikkansvar og den institusjonelle organiseringen dette har resultert i. Behovet for å vurdere de brede dimensjonene av for eksempel innovasjons- og regionalpolitikk fremhever at de enkelte politikkområder og deres målsettinger er nært forbundet med deres videre relasjoner. Dette reiser igjen spørsmålet om hvordan disse målsettingene skal begrunnes utover den begrensede politikks institusjonelle basis. Disse trendene kan åpenbart både få funksjonelle implikasjoner for orienteringen og innholdet i innovasjonspolitikk, og også få organisatoriske implikasjoner for departementsorganiseringen.

Nye begrunnelser – nye roller

Behovet for selektivitet

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

utformer spesifikk innovasjonspolitik har i lang tid vært klar over det sterke selektive presset som ligger i denne politikken. De utvelgende tendensene bidrar også til å forklare uoverensstemmelsene i det institusjonelle rammeverket rundt denne politikken.

Den mulige videreutviklingen av motsetningen mellom nøytralitet og utvelgelse er nært knyttet til utviklingen av både uformelle og formelle begrunnelser for industriell innovasjonspolitik, og det iboende syn på divergens mellom den samfunnsmessige nytten som 'optimaliseres' av politikktutformere og den private nytten som 'optimaliseres' av bedrifter. En balanse kan muligens oppnås ved å utforme politikk på grunnlag av et konsept som inneholder en funksjonell utvelgelse i tråd med et redefinert nøytralitetskonsept. Vi har allerede foreslått at klyngebasert innovasjonspolitik kan få fram en slik balanse.

Globalisering og spesialisering

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

Økt internasjonalisering de siste tyve årene har sakte gått inn i fasen der det er klare tegn på faktormobilitet, og derfor utsikter til globalisering, eller snarere 'regionalisering', i en bred forstand. Globaliseringen reiser mange spørsmål i forhold til utformingen innovasjonspolitik i seg selv, men det vil nødvendigvis også medføre relaterte utfordringer. Økt globalisering vil føre til et press mot økt spesialisering, og vil derfor bringe på banen et viktig spørsmål for fremtidig utforming av innovasjonspolitik. Utfordringen ligger i hvordan politikktutformere i de neste tyve til tredve årene utvikler holdninger til de prosessene som bevarer den grunnleggende målsetting for innovasjonspolitik til alle tider, nemlig det å sikre en bærekraftig næringsmessig basis for fremtidig verdiskaping, det være seg gjennom industri eller tjenesteyting.

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

Big 'n better or small & beautiful?

Med økt påvirkning fra globalisering er det åpenbart at nye spørsmål vil dukke opp i forhold til innovasjonspolitik. Ett sett av spørsmål vil være knyttet til målsettinger rundt bedriftsstørrelse. På den ene siden vil globalisering av eierskap fokusere på store bedrifter eller konserner. Vi har allerede trukket fram finansnæringen og telekom-næringen som eksempler på dette. På den andre siden vil internasjonale markeder og reduserte handelsbarrierer (eksempelvis WTO og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien) føre til en sterkere fokusering av SMBedrifters konkurranseevne på globaliserte og internasjonaliserte markeder, kanskje særlig i hva som ofte omtales som 'modne' næringer. Det som kan synes å ha vært en lite vellykket massiv investering i restruktureringen av den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien 1994-95 kan føre til at offentlige myndigheter har betenkeligheter med å gjøre det samme igjen.

Internasjonal regulering

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

Uavhengig av vårt forhold til EU, vil en prominent posisjon for nærings- og innovasjonspolitiske målsettinger på EU-nivå kunne ha store konsekvenser for Norges muligheter til å føre en uavhengig innovasjonspolitik. En mulig utvikling her av det europeiske systemet er EU/EØSs regulering av hva som er tillatelige næringsrettede støtteordninger og virkemidler. En redusert rolle for tradisjonelle argumenter for innovasjonspolitik basert på subsidert produksjon av offentlig goder eller markedssvikt kan i økende grad føre til at slike støtteformer vil bli ansett som subsidiering, og dermed som konkurransevridende. De konkurransevridende effektene gjelder først og fremst bedrifter som mottar tilskudd og støtte, men det kan også ha betydelige effekter for institusjonelle virkemiddelapparater som er utviklet med sikte på å støtte og veilede næringslivet, som for eksempel den norske instituttsektoren. Instituttsektoren kan i økende grad komme til å framstå som markedsbasert konsulentvirksomhet, med argumenter fra den 'private' konsulentnæringen om et direkte konkurranseforhold, og med det en betydelig konkurransevridning som følge av at instituttene er tunge mottakere av offentlige midler. En konsekvens av den 'nye økonomien' slik den ofte beskrives vil kunne være at denne typen markeder ikke lenger har noen umiddelbar begrunnelse for å skulle gis en særskilt beskyttet posisjon innenfor en offentlig næringspolitikk.

Et påfallende trekk i dag er akkurat en økende markedsfokusering, eller 'KIFT-ifisering' av tidligere offentlige og halvoffentlige teknologiske oppdragsinstitutter og veiledningsinstitusjoner i mange europeiske land (mange av disse organisasjonene er organisert i EARTO, den europeiske sammenslutningen for FoU-organisasjoner. Problemstillinger som disse har vært berørt i EARTO, men synes ikke å være tatt opp i sin fulle bredde med den utfordringen det også stiller for innovasjons- og næringspolitikken). En mulig reaksjon på en utvikling som beskrevet over ville være enten å trekke de tidligere halvoffentlige teknologiske oppdragsinstitusjoner ut av markedet eller å konkurranseutsette dem helt. Det første alternativet, å 'nasjonalisere' instituttsektoren, ville kunne innebære å gå tilbake til tilstanden før fristillingsdebatten, det andre alternativet, at instituttene mister det institusjonelle monopolet de i praksis har i dag med hensyn til det å tilby offentlig finansierte innovasjonsrelaterte tjenester.

En annen utvikling som vil kunne ha lignende effekter kan komme gjennom den ytterligere utvidelsen av WTO-avtalene som kan komme allerede i Seattle-runden. Denne muligheten er særlig aktuell for videreføringen og utviklingen av GATS-systemet, dersom denne utvikles i retning av å omfatte innovasjonsrelaterte tjenester. Hittil er det imidlertid ikke kommet signaler om at dette vil være et tema for den kommende Seattle-runden, men temaet har faktisk vært bragt på bane allerede for lenge siden. Som argument for å innføre toll på norsk laks i det amerikanske markedet ble det i 1990 hevdet fra USAs side at norske myndigheters støtte til den gryende norske oppdrettsnæringen på 1980-tallet var konkurransevridende subsidiering, noe som dermed ga grunnlag for straffetoll etter den daværende GATT-avtalens bestemmelser.

En slik utvikling kan åpne for krav om at nasjonale innovasjonspolitiske tiltak også skal gjelde for utenlandske bedrifter, på lik linje med norske bedrifter. Dette kan både skape et disinsentiv overfor politiske myndigheter til å utvikle en nasjonal innovasjonspolitikk ved å åpne for en form for 'policy free-riding', eller det kan legge grunnlag for en 'kamp om innovasjonene' mellom land. Dersom tilgang til innovasjonspolitiske virkemidler og støtteformer blir knyttet til nasjonal lokalisering, kan en prosess hvor tilgang til generøse støtteordninger og kvalitativt gode innovasjonstjenester blir utviklet primært for å tiltrekke utenlandske selskap til landet, og ikke for å støtte innenlandske bedrifter.

På en annen side bør ikke globale reguleringssystemer som WTA/WTO bli tatt for gitt. De politiske problemene ved oppstarten av Seattle-runden kan ha antydnet noen av de problemene som WTA/WTO-systemet vil møte i fremtiden. Den økonomiske historien er ikke ukjent med eksempler på store frihandelssystemer som har kollapset, og på at den industrialiserte verden har gått tilbake til proteksjonisme. Men sammenlignet med slike tidligere tilfeller, vil med dagens nivå på internasjonal handel og nasjonale spesialiseringsmønstre de økonomiske konsekvensene antakelig bli vesentlig mer alvorlige, selv uten en verdenskrig.

Corporate governance og regulering

Innovasjonspolitikk er i stadig økende grad relatert til hva som 'styrer' bedrifters adferd i vid forstand (corporate governance). Det kan forventes at dette fokuset vil bli svært viktig i de neste ti årene. Forholdet mellom systemene for hva som styrer bedrifter og innovasjon er komplekse (se f.eks. Lazonick and O'Sullivan (1998)), og det er vanskelig å se hva effektene av denne økte fokuseringen vil være i forhold prioritering innen innovasjonspolitikk.

Tre problemstillinger i denne forbindelsen er

- rollen til og regulering av finans- vs. bedriftsinvesteringer, nasjonalt vs. utenlandsk eierskap, og kapitalmarkeder for bedriftsinvesteringer,
- endret regulering av bedriftseierskap,
- økonomisk og annen slags regulering av innovasjon, inkludert praksis i konkurransepolitikk vis a vis dens innvirkning på innovasjon.

Ny infrastruktur for kunnskap?

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

Denne utviklingen medfører betydelige utfordringer for den delen av offentlig nærings- og innovasjonspolitikk som er rettet mot å etablere og utvikle en offentlig initiert

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

I noen få tilfelle har det vært tatt initiativ på politisk side som indikerer en viss bevissthet om disse utviklingstrekkene; i norsk sammenheng er det naturlig å tenke på BUNT-programmet og dets ulike avleggere. I dag er det ikke uvanlig for offentlige institusjoner som SND å vise søkerbedrifter til private konsulentbedrifter. Slike eksplisitte markedsbyggende innovasjonspolitiske tiltakene kan være spesielt viktigesom del av SMB-orienterte støttetiltak (se Teubal (1996)).

I forlengelsen av trenden fra 1980-tallet, med økt tiltro til et markedsbasert tilbud også av sosiale tjenester, vil en mulig konsekvens være en nærmest privatisert innovasjonspolitik; en politikk begrenset til å gi et tilbud om 'nøytral' støtte, og med en fullt privatisert teknologisk infrastruktur. Er bedriftene i stand til selv å uttrykke sine forventninger til og etterspørsel etter innovasjonsrelaterte tjenester, så er det ikke offentlige institusjoner og organers funksjon å utforme og tilby denne type tjenester. Den form for private gode som produktiv kompetanse og innsikt er utvikles best i et direkte samspill mellom leverandør og klient.

Utviklingstrekk som disse reiser umiddelbare spørsmål om asymmetrisk informasjon på slike kunnskapsmarkeder, spesielt på markeder hvor en stor andel av kundene er SMBedrifter. I slike situasjoner er det blitt påpekt et det kan være et betydelig behov for offentlig regulering, for eksempel gjennom former for sertifisering av ekspertise eller veiledningskompetanse (Hauknes (1998))¹⁷.

Norge etter oljen

Et sentralt spørsmål er hvordan innovasjonspolitikken brukes proaktivt som et instrument med sikte på å møte situasjonen som oppstår når de petroleumsbaserte aktivitetene går inn i en nedgangsfase. Produksjon av petroleumsressurser vil etterhvert få redusert økonomisk betydning, det være seg pga fysisk uttømming av olje- og gassressursene, eller pga redusert eller bortfalt etterspørsel etter petroleumsbaserte energiresurser. Relatert til dette er også spørsmålet om forvaltningen av Oljefondet. Fondet blir i stor grad behandlet som et finansielt instrument, og det har vært få overveielser av hvordan det kan danne grunnlag for 'industrielle' investeringer.

Det er lite trolig at det vil bli gjennomført noe storslagent forsøk på 'brannslukking'. Vi finner dette trolig dels pga. de dårlige erfaringene som fulgte av initiativet om

¹⁷ Hauknes (1998); Services in innovation - Innovation in services: SI4S Final Report, SI4S Synthesis Report 1, STEP 1998

hovedinnsatsråder på midten av 1980-tallet, og dels erfaringer med initiativer som det mislykkede omstruktureringsprogrammet for den landbruksbaserte næringsmiddel-industrien. Selv om det siste eksempelet også indikerer en politisk vilje til taktisk redefinering av et prinsipp om næringsnøytralitet når det føles nødvendig eller ønskelig, vil nok omstillingsinitiativ av tilsvarende format stå overfor betydelige utfordringer i å muliggjøre en omgåelse eller redefinering av dette prinsippet.

Etter IKT?

Som vi har sett har synet på IKT gitt grunnlag for en sterk og langvarig oppmerksomhet omkring IKT som kjerne i en innovasjonsdrevet moderniseringsstrategi, basert på en forestilling om et såkalt 'kunnskapsbasert' eller -intensivt samfunn. Denne fokuseringen har vært sterk helt siden 1980, men har over tid endret karakter i takt med hvordan de rådende oppfatningene om hva det 'nye' innebærer, og hvilket potensial det medfører. I løpet av det siste året har internett-begrepet lagt grunnlag for en lang rekke mer eller mindre gjennomtenkte og motepregede prioriteringer. Etter en viss 'matthet' på grunn av erfaringene med gjennomføringen av IT-planene på slutten av 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet dukket oppfatningen av IKT som moderniseringsstrategi opp igjen etter 1995, nå i sterkere grad integrert med prosessene i den deregulerte kommunikasjons-industrien.

Ved årtusenskiftet skaptet forestillingen om at 'den nye' økonomien som skulle erstatte den 'gamle' økonomien, tanker som ikke var vesentlig forskjellige fra forestillingene om solnedgangs- og soloppgangsindustrier på 1980-tallet. Tankene om den nye økonomien er på samme måte som disse basert på to grunnleggende feiltakelser. For det første blandes IKT som næring og IKT som produksjonsteknologi sammen. IKT som generisk teknologi, dvs. produktiv kompetanse og ferdigheter som er anvendbare i et bredt spektrum av næringer, forveksles med produksjon av 'IKT-produkter' i 'IKT-næringer'. Det er ingen tvil om at IKT er av vesentlig betydning for næringsutvikling i Norge, såvel som i andre industrialiserte land, men den viktigste funksjonen er altså først og fremst den første, nemlig IKT som generisk teknologi. Dernest innebærer slike oppfatninger en framstilling av økonomisk vekst og strukturell utvikling ikke bare som svært forenklede, men tildels også svært misvisende. Dersom disse oppfatningene blir lagt til grunn for utforming av IKT-orientert næringspolitikk kan de i verste fall innebære betydelige feilallokeringer av offentlig innsats.

Ved slutten av det inneværende tiåret vil sannsynligvis en slik nærings- og innovasjonspolitik være passé. Organisatoriske og produktivetsmessige gevinster fra innføring og bruk av IKT vil i stor grad være høstet. Ikke bare maskinvareproduksjon som i dag, men også system- og programvareutvikling vil være modne næringer. IKT har skapt grunnlag for nye næringsaktiviteter som et supplement til de 'gamle' næringene. Langsiktig produktivitsvekst og verdiskaping vil ha vist seg å ha hatt en nivåeffekt, men liten eller ingen effekt på vekstraten, og etter en overgangsfase vil produktivitsveksten ha lagt seg på et nivå tilsvarende den historisk langsiktige vekstraten.

Kapittel 3. Industripolitikkens utvikling og SNDs målsettinger

De offentlige kredittinstitusjonene innrettet mot industri- og næringsutvikling er blitt til gjennom en lang historisk prosess. Vi kan likevel se dem som et konkret virkemiddel tilhørende en spesifikk og avgrenset periode preget av en bestemt politikk og forståelse av hva som var ønsket økonomisk utvikling. De institusjonene som historisk sett inngår i det som i dag er SND ble enten etablert, reorganisert eller gitt nytt innhold i tjueårsperioden fra ca 1960. 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. Dette reiser spørsmålet om hvordan kredittinstitusjonene - statsbankene - som var opprettet som instrumenter for en spesifikk politikk fungerte under en situasjon med nye politiske målsettinger. 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. Hva var statsbankenes funksjon og rolle i industriutviklingen i den nye konteksten?

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.

Dette notatet følger et opplegg ut fra beskrivelsen gitt foran. Med et historisk perspektiv følger den utviklingen kronologisk gjennom tre perioder som ender med opprettelsen av SND, og noen korte kommentarer til SNDs første år. Notatet er ikke basert på primærforskning, men utelukkende på litteratur om noen av institusjonene som gikk forut for etableringen av SND. Det er grunn til å understreke at det er mest historisk litteratur for perioden før 1980, der funnene er nokså robuste. Fortolkningene av 1980-årenes historie er bygd på et langt mindre materiale, og her kan nok mer forskning åpne for nyanseringer. Hensikten er ikke å gi noen detaljert vurdering av institusjonenes atferd, men å vise endringer i den politisk-økonomiske kontekst som institusjonene opererer innenfor, og antyde implikasjoner av dette for det kredittpolitiske virkemiddelapparatet.

Oppgaven for de industrirettede fondene: strukturrasjonalisering

Vi skal i dette avsnittet se på (i) den politiske forståelsen av de økonomiske utfordringer omkring 1960 og i de neste to tiårene. Deretter skal vi kort presentere (ii) virkemiddelapparatet av statlige kredittinstitusjoner innrettet mot industrien som kom i virksomhet gjennom perioden, og gi (iii) eksempler fra litteraturen på hvordan apparatet fungerte.

(i) Det amerikanske forbilde: Strukturrasjonalisering og sentralisering

Tilbakeslaget i industrien og økonomien i siste halvdel av 1950-tallet sammen med forventninger om økt internasjonal konkurranse gjennom opprettelse av europeiske frihandelsorganer (EEC, EFTA) skapte en forståelse av at det var avgjørende nødvendig å omstrukturere og bygge ut norsk industri for å ivareta videre utbygging av velstand. Industrien utgjorde kjernen i den økonomiske vekstpolitikken, og målet ble å skape en industristruktur som i tråd med de internasjonale idealene for hvordan en moderne og konkurransedyktig industri var. Forbildet for Vest-Europa var USA som hadde oppnådd en langt høyere velstandsnivå enn Europa gjennom første halvdel av 1900-tallet, og OECD satte som sitt første mål å heve europeisk produksjon med femti prosent gjennom 1960-årene og slik utjevne noe av forskjellen over Atlanterhavet.

Behovet for omstrukturering gikk sammen med en planpolitikk med sikte på å bruke politiske instrumenter for å nå en mest mulig rasjonell og effektiv industristruktur. Det var en utbredt forestilling i samtiden at de mest konkurransedyktige enhetene var de store konsernene, og at mye av den amerikanske suksessen lå i utviklingen av store finansielle og produksjonsmessige enheter med profesjonell ledelse og moderne organisasjonsstruktur. Norsk industri var preget av mange små enheter, og svært få store og sterke bedrifter. Med få unntak var det mulig å definere norsk industris utfordring som mangel på store konserner og bedrifter, og at politikkenes mål måtte være å endre strukturen i den enkelte industribransje slik at det ble flere store og sterke enheter. Det kunne gjøres gjennom fusjoner eller andre former for integrasjon av produksjon og omsetning. Dette var strukturrasjonaliseringens idégrunnlag, og ble basis for mye av industripolitikken i 1960-årene og første halvdel av 1970-årene. En rekke kredittinstitusjoner ble opprettet eller omformet for å bidra til strukturendringen i industrien: Industribanken (reorganisert 1960), Tiltaksfondet (reorganisert 1960), Omstillingsfondet (1964), Småbedriftsfondet (1962), Utviklingsfondet (1965), Strukturfinans (1969) og Industrifondet (1973).

Også distriktpolitikk inngikk som et viktig element i omstruktureringen av industrien. utfordringen i begynnelsen av 1960-tallet var bl.a. mangel på kvalifisert arbeidskraft til industri i sentrale strøk og byer, samtidig med ledig kapasitet i deler av landet. Det ble utviklet en politikk for å skape en desentralisert sentralisering med å skape småbyer rundt omkring i landet som kunne gi basis for industrietablering og -utbygging. (ikke alle småbyer basert på industri). Distriktpolitikken bør ses som en integrert del av den politiske satsing på industrialisering i 1960-årene. Industri i distriktene skulle bl.a. skje gjennom et samarbeid med store konserner om en planmessig flytting av produksjon fra sentrale strøk og byer til distriktene. Politikken var således basert på at det fantes store bedrifter som ville samarbeide om myndighetenes målsettinger. Kjernen var å omfordele industriveksten i sentrale strøk til perifere strøk der industrien tradisjonelt sto svakt. Det sentrale instrumentet for denne politikken var KAD og Distriktenes Utbyggingsfond (DU, 1960).

Industripolitikken ble en sentral del av politikk generelt gjennom 1960- og 1970-årene og skapte en ny politisk opposisjon mot strukturrasjonalisering og sentralisering, først og fremst gjennom SF/SV men også blant mellompartiene (særlig SP). Derimot kom Høyre og Arbeiderpartiet til å finne hverandre i industrialiseringspolitikken.

(ii) Virkemidlene: statlige kredittinstitusjoner

Kredittpolitikken utgjorde en kjerne både i den generelle økonomiske politikken og i industripolitikken i denne perioden. Gjennom statlige institusjoner og retningslinjer for utlån i forretningsbankene kunne politiske myndigheter påvirke investeringsnivå og retning. Erik Brofoss var den enkeltperson som mest aktivt både formulerte hvordan kredittpolitikk kunne styre industrialiseringen og som aktivt gikk inn i styrende organer for å iverksette industrialiseringspolitikken.¹⁸ Selv om politikken i utgangspunktet var Arbeiderpartiets, ble den snart et fellesgods i politikken. Både Borten- og Korvald-regjeringene fulgte opp politikken for å skape statlige finansinstitusjoner for å forme industrialiseringen, og politikken ble også i prinsippet støttet av næringsorganisasjonene.

Det var en omfattende nyetablering og omforming av det offentlige kredittsystemet innrettet mot industriutvikling fra begynnelsen av 1960-årene. Den viktigste nyskapingen var *Distriktenes Utbyggingsfond* (DU, 1960).

Den Norske Industribanken (IB, etablert 1936) fikk gjennom reorganisering i 1959 friere spillerom med økt aksjekapital, adgang til å ta større lån, og anledning til å gi relativt større lån til kundene. Det ble også gitt mulighet til tilleggs lån for opp til 90% av sikkerhet mot garanti i Tiltaksfondet. Initiativet for økt offensiv var først og fremst knyttet til behovet for industriutbygging i distriktene. Banken skulle bidra til å skape ny industri. Mens utlånskvotene lå på ca 15 mill kr i 1950-årene, steg de til mellom 60 og 70 millioner i 1960-årene. Banken ble satt til å administrere Tiltaksfondet etter at også denne finansinstitusjonen ble reorganisert og gitt en større industripolitisk rolle i 1960.¹⁹ I praksis kom ikke Industribanken til å kunne spille noen aktiv rolle for å fremme strukturrasjonalisering gjennom engasjement med storbedriftene i næringslivet på grunn av små ressurser, og ble i praksis tvunget til å forholde seg til små og mellomstore bedrifter.

¹⁸ Brofoss var styreformann både i DU og var styremedlem i Utviklingsfondet

Industriens omstillingsfond (Omstillingsfondet, OF) ble opprettet i 1961 og var en disposisjonsbevilgning som sorterte under Industridepartementet. Fondet skulle bidra til å tilrettelegge strukturrasjonalisering samt bransjemessige forsknings- og opplæringstiltak, og støtte opp under strukturrasjonalisering i norsk industri, men utelukkende for tiltak av rent forberedende art som bedriftssammenslutninger m.v. Omstillingsfondet ble administrert av Industridepartementet frem til det ble lagt til Industrifondet.

Håndverks- og Småindustrifondet (Småbedriftsfondet²⁰) ble etablert i 1962 gjennom en sammenslåing av Håndverksfondet og Husindustrifondet. Fondet hadde som oppgave å stille garanti eller yte direkte lån til mindre foretak over hele landet. Skulle særlig medvirke til rasjonalisering og ekspansjon i mindre foretak (fra starten maksimalt 20 ansatte, senere økt til 50). Småbedriftsfondet ble administrativt lagt til Industribanken, men hadde eget styre og bevilgning.

Utviklingsfondet (Fondet til fremme av forsknings- og utviklingsarbeid i industrien, UF) ble opprettet i 1965 etter lengre tids arbeid med å finne frem til ordninger som kunne forbedre utnyttelsen av teknologisk-vitenskapelig kunnskap til industriell anvendelse i forskningsinstituttene. Fondet bidro særlig til utvikling av nye produkter og produksjonsmetoder gjennom forskning og utvikling i bedriften, og ga lån som kunne ettergis dersom prosjektet ikke var lønnsomt. Fondet rettet seg særlig mot bedrifter i verkstedindustrien, elektronikk og skipsbygging, og gikk inn i Industrifondet i 1979.

Fondet for vekst og omstilling i industrien (Industrifondet) ble etablert i 1973 av Korvald-regjeringen etter at initiativet ble tatt av industriminister Finn Lied (1971-72). Etableringen må ses på bakgrunn av den generelle tiltroen i politikken til mulighetene av å styre industrialiseringen gjennom aktiv politisk inngripen. Det var bred oppslutning om at det manglet tilstrekkelige virkemidler til å løse strukturrasjonaliseringsproblemet. Industrifondet, som videreførte Tiltaksfondets funksjoner, skulle bidra til dette, men også til noe som ble reist som en utfordring allerede fra slutten av 1960-årene: behovet for å samle og rasjonalisere låne- og kredittinstitusjonene. Denne samlingen skulle lette bedriftenes og planleggenes arbeid.²¹ Fondets hovedoppgave skulle være å bidra til fusjoner og andre former for sammenslutninger mellom bedrifter. Industrifondet fikk derfor videre fullmakter enn de tidligere fondene. Det kunne bruke midler til å kjøpe aksjer i eksisterende bedrifter, tegne ny aksjekapital, delta i opprettelsen av nye bedrifter etc. Staten kunne engasjere seg som industrieier. Også Industriforbundet sluttet opp om denne offentlige institusjonen for å få til en strukturendring av næringslivet.²²

Låneinstituttet for strukturrasjonalisering (Strukturfinans) ble opprettet under Borten-regjeringen i 1969 etter initiativ fra Arbeiderpartiet som et investeringsfond for aktivt å fremme strukturrasjonalisering i industrien. Ideen ble grepet av Borten-regjeringen som i 1969 fremmet forslaget etter en stortingsmelding om strukturproblemene i industrien året før. Det var bred enighet i de politiske partiene om å etablere et slikt fond, og motstanderne

²⁰ Kortformen 'Småbedriftsfondet' erstattet på slutten av 1980-tallet den tidligere brukte kortformen 'Småindustrifondet'

²¹ Forslag fra Asbjørn Holm i 1969 (H&L 1986:132)

²² Industrifondet hadde felles sekretariat med Omstillingsfondet og Utviklingsfondet 1973-1980. Fra 1980 ble de slått sammen til ett fond med betegnelsen Industrifondet. Fellessekretariatet ble ledet av Jan G. Langfeldt, som hadde vært Tiltaksfondets direktør.

var få.²³ Den politiske striden omkring fondet dreide seg om prinsipper for statens rolle i industrialiseringen, om hvordan staten skulle bidra til strukturrasjonalisering som det var en utbredt oppfatning måtte gjennomføres. Strukturfinans ble en 'moderat' strukturinstitusjon med et flertall av private eiere (banker og forsikringsselskap).

Tiltaksfondet (1935, TF) ble i 1960 omdannet til et rent garantiinstitutt med administrasjon lagt til DU. Det ble omorganisert i 1969 og fikk i 1970 eget sekretariat. I hovedsak skulle fondet gi garantier til Strukturfinans, Industribanken, Utviklingsfondet og andre. Tiltaksfondet fikk fra 1970 videre oppgaver for å fremme strukturrasjonalisering, og omorganiseringen må ses i sammenheng med etableringen av Strukturfinans, begge viktige for å fremme strukturrasjonalisering i industrien. Det skulle kunne gjennomføre «spesielle analyser av strukturforhold i enkeltbedrifter eller grupper av bedrifter», og å drive «kontaktformidling mellom bedrifter med sikte på å få i stand sammenslutninger eller samarbeidsordninger». Fondet som ble oppnevnt av Høyre-statsråden Rostoft, skulle ha en faglig - ikke politisk - ledelse. Institusjon skulle kompensere for markedesimperfeksjoner og ikke føre aktiv (partipolitisk) industripolitikk. Knut Sogner hevder at Tiltaksfondet fremsto som alt det Utviklingsfondet hadde tilstrebet: nasjonale, strukturelle hensyn og satsing på elektronikk og fremtidige vinnerbransjer.²⁴ Men Tiltaksfondet fikk en relativt større frihet til egen strategi enn noen av de andre fondene.

Virkemidlene i virksomhet

Fondenes oppgaver var mange i forhold til næringsutvikling og de bidro med ulike typer støtteordninger, lån og garantier - fra FoU-tildelinger til driftslån. For det meste fungerte fondene reaktivt, dvs at de responderte direkte på søknader fra bedrifter, og forholdt seg utelukkende til det som var avgrenset til søknaden fra bedrifter som aktivt oppsøkte fondene. Men fondene kunne også ta egne initiativer eller følge opp søknader fra bedrifter ved å stille krav til støtte og lån ut fra overordnede politiske og strategiske målsettinger. Fondene skulle kunne opptre strategisk, selv ta initiativer og fremme nyetableringer. Dette gjaldt som generell politikk og ble eksplisitt nevnt i stortingsdokumentene knyttet til opprettelsen av fondene.²⁵ Fondene fikk tildelt en misjon i politikken for å fremme strukturrasjonalisering.

Fondenes sterke politiske rolle kom til uttrykk både i styresammensettingen til DU og Utviklingsfondet, i måten fondene opererte på og hvilke saker de engasjerte seg aktivt i. DU og Utviklingsfondet ble begge nært knyttet til den politiske ledelse i Arbeiderpartiet gjennom valg av styre (Erik Brofoss styreformann for DU og UF, styremedlem i TF i 1960-årene), og førte en strategi nært koplet til strukturrasjonaliseringspolitikken. Styret var aktive saksbehandlere og sekretariatet var beskjedent. Dette sikret en nær kopling mellom politisk ideologi og fondenes implementering av politikken. Styremedlemmene arbeidet aktivt gjennom de to fondene for å få til endringer i strukturene i flere bransjer, og dessuten gjennom Tiltaksfondet som også hadde sterk politisk representasjon, selv om denne var mer preget av den borgerlige regjering som oppnevnte styret. Eksempler på en

²³ Kåre Willoch opponerte. Fryktet utvikling mot 'sosialnæringspolitikk' som ville forsinke næringsutviklingen.

²⁴ K. Sogner 1994: 48

²⁵ K. Sogner, Fra plan til marked. Staten og elektronikkindustrien på 1970-tallet, TMV skriftserie 9/1994, Oslo 1994, s. 27

aktiv strukturrasjonalisering gjennom fondene finner vi bl.a. i skipsbyggingsindustrien, plastbåtindustrien og elektronikkindustrien. I de to førstnevnte spilte DU, med Erik Brofoss som den mest aktive, en sentral rolle. Flytting av produksjon fra sentrale strøk til nye industrisentra (f.eks. Førde) inngikk som element i oppbyggingen av Aker som en dominerende gruppe i skipsindustrien, mens Brofoss spilte en aktiv rolle for å fusjoner og konsentrere plastbåtindustrien gjennom forsøk på å samle den på Rjukan. Eksempelene viser to svært forskjellige utviklingstendenser. I skipsbygging var det utvikling og styrking av allerede sterke konserner og bedrifter som var strategien, mens det i plastbåtindustrien (som ble sett på som en potensiell betydelig vekstindustri) var forsøk på å skape en tilstrekkelig samling av mange spredte, små og ressursmessig svake bedrifter. Det første krevde samarbeid med konsernledelse, det andre pressmidler overfor eiere av småbedrifter.

Fondene var likevel ikke entydige politiske strukturinstitusjoner. Gjennom omorganiseringen av Tiltaksfondet og opprettelsen av Industrifondet ble det skapt en fondstype der politikerne var svakere representert, og det ble utviklet sterkere faglige byråkratier for behandling av søknadene. Byråkratiene var mer fundert i bedriftsøkonomisk teori enn i politiske strukturmål. De ble i større grad karakterisert av krav til at bedrifter måtte bli lønnsomme, og i mindre grad fokusert på strukturelementene alene, selv om det ikke var noen direkte motsetning mellom de to aspektene ved industripolitikken. Knut Sogner viser hvordan Industrifondet motsatte seg fremstøt for å skape en politisk basert strukturrasjonalisering av elektronikkbransjen i 1970-årene, men at Jens Chr. Hauge lyktes med å få den politiske ledelsen i Nordli-regjeringen til å presse Industrifondet (Langfeldt) til å akseptere strukturpolitikken. Saken illustrerer likevel motsetningen mellom politikk og ekspertstyring knyttet til Industrifondet.²⁶

Virkemiddelapparatet under teknologipolitikken (ca 1979-1988)

Strukturrasjonalisering falt raskt ut av det industripolitiske landskap etter Lied-utvalgets innstilling i 1979 og parallelle politiske prosesser og næringsteoretiske utviklingstendenser fra slutten av 1980-årene. Gjennom en prosess frem til 1983-84 utviklet det seg en bred forståelse av behovet for at de gamle industriene ikke lengre la grobunn for fremtidig vekst. Fortsatt industrialisering krevde fremvekst av nye teknologier og industrier, de fleste basert på forskning og vitenskapelig arbeid. Dette skjedde parallelt med at det foregikk en generell liberalisering av næringspolitikken der bedriftsøkonomisk lønnsomhet ble vektlagt, og en liberalisering av kredittmarkedet slik at dette ikke lenger ble politisk regulert og styrt. Det industripolitiske stemningsskiftet stilte de industripolitiske institusjonene, inkludert fondene, overfor nye utfordringer - og delvis nye politisk baserte problemstillinger.

De store samfunnsøkonomiske utfordringene i 1980-årene frem til 1986-87, lå ikke i mangel på vekst. Høye oljepriser sammen med oppgangskonjunktur skapte vekst i mange nye sektorer og bransjer. Veksten kom særlig i tjenestesektor og i sentrale strøk i landet (foruten offentlig sektor), mens den tradisjonelle industrien slet med store problemer ('avindustrialisering') og det var en markant fraflytting fra perifere strøk til sentrale strøk av landet. I denne situasjonen ble fondene utsatt for et press for omstilling både fra politisk hold som vektla de nye teknologienes rolle i å skape nye vekstsektorer, og dessuten gjennom etterspørsel av ulike former for støtteordninger fra bedriftene. Avhengig av institusjonenes relasjoner til politikk og marked, ble virkemiddelapparatet preget av både

²⁶ Sogner 1994, kap 7.

marked og politikk. Institusjonene var ikke lenger en helhet formet av en felles forståelse av hvordan fremtidig ønskelig industrialisering ville være, men mer preget av mangfold.

Fondene var store og viktige industripolitiske institusjoner, men de kom ikke til å få den sentrale plassen i myndighetenes industripolitikk fra midten av 1980-årene som de hadde hatt. Det kan synes som om det foregikk et skifte i hvilke institusjoner som ble sentrale industripolitiske organer, fra de kapitaltildelende fondene til de kunnskapsproduserende strategiske organene (som NTNF, Forskningsrådet). Det var NTNF - og ikke f.eks. Industrifondet - som ble tildelt rollen å koordinere og administrere de store programmene som utgjorde industripolitikkens kjerne i perioden, nemlig hovedinnsatsområdene.²⁷

Det var imidlertid stor forskjell på fondenes politiske rolle i industripolitikken i 1980-årene. De to viktigste fondene for industripolitikken i 1980-årene ble Industrifondet og DU, mens Industribanken og Småindustrifondet spilte en mindre rolle. Industribanken utviklet seg til å bli en kredittinstitusjon som ga grunnfinansiering og hadde mange likhetstrekk med de private bankene i sitt forhold til bedrifter, bl.a. med tilsvarende krav til sikkerhet. Bankens profil gjorde det mulig for Syse-regjeringen å argumentere for at banken burde fristilles, og i praksis gjøres om til en bank på linje med den private banksektoren.²⁸ Ut fra det vi vet om fondenes strategier og utlån/tildelinger, synes det som om Industrifondet og DU fikk en noe forskjellig vektlegging i sine strategier: Industrifondet ble mest preget av teknologipolitikken og den sterke fokus på noen prioriterte områder, mens DU i større grad ble preget av etterspørselen fra mangfoldet av bedrifter i distriktene.

Industrifondet hadde på mange måter allerede i 1970-årene begynt å implementere en strategi som lignet på det som fra omkring 1980 ble det politisk korrekte. Det la vekt på bedriftsøkonomisk lønnsomhet, spilte sammen med bedriftene i forslag om samarbeid og sammenslåinger, og hadde også vært sterkt engasjert i industri knyttet til informasjonsteknologi (elektronikkindustri). Industrifondet hadde bygd opp et tillitsforhold til klienter og kunder, og industrien ønsket f.eks. at Industrifondet skulle administrere og koordinere den nasjonale satsingen på informasjonsteknologi. Selv om politisk ledelse ikke så like positivt på fondet som strategisk organ, kom Industrifondet til å spille en aktiv rolle i initiering og implementering av den nye industripolitikken.²⁹ Av fondets ressurser knyttet til produktutvikling gikk 67 prosent til prosjekter innenfor de fem relevante innsatsområdene i 1987. Fondet hadde en egen handlingsplan for IT-industrien der et utvalg bedrifter skulle få en kraftig vekstimpuls, og fondet brukte også betydelige midler til å fremme nyetablering av bedrifter. I andre halvdel av 1980-tallet la Industrifondet ned bransjerådet for lavteknologiske områder som teko- og skobransjen. Industrifondet var fortsatt en aktiv medspiller i fusjoner, effektivisering, bedriftsovertakelse etc, hadde eget program for omstilling av ensidige industristeder og for internasjonalisering av norsk industri.

DU fikk en mer perifer plass i industripolitikken i 1980-årene enn det hadde hatt i den tidligere strategien. Ser vi på informasjonsteknologi, som utgjorde mye av kjernen i den

²⁷ NTNF spilte viktig rolle som koordinerende og administrerende organ for de store områdene innrettet mot informasjonsteknologi, olje og gass, havbruk og bioteknologi (Brofoss 1992)

²⁸ St. meld nr (1989-90)

²⁹ Evaluering av Nasjonal handlingsplan for informasjonsteknologi (Harlem-utvalget), Næringsdepartementet 1992. Fondet selv hevdet i sine innspill til evalueringen at de ikke fikk noen sentral plass i politikken.

nye politikken, var DU nesten fraværende i hovedinnsatsområdets gjennomføring. Det eneste prosjektet fondet var en stor aktør i, var FUNN (nettverk av ND datamaskiner i distrikts-Norge) som ble presset gjennom av Industridepartementet ved inngripen på politisk nivå.³⁰ Fondet hadde mange små og mellomstore bedrifter som søkere, og gjennom 1980-årene fant det sted en endring i etterspørselen etter kreditt (som også er tydelig i Industrifondet) i retning av myke investeringer, dvs. investeringer i kunnskap og opplæring av forskjellig type. Årsmeldingene fra fondet vektla hvordan DU burde ta initiativ overfor bransjer og regioner for å påvirke næringsutviklingen. Det ble innført egne programmer rettet inn mot spesifikke mål, og med mer eller mindre klare målsettinger, å fremme nettverk, stimulere miljøer i enkelte regioner og støtte kvinners aktivitet i næringsutvikling.³¹

Det ble også understreket at det fant sted en særlig økning i støtten til tjenestenæringer som også ble betraktet som det store vekstpotensial når det gjaldt arbeidsplasser i distriktene. Derfor måtte næringene som ble omfattet av DU-systemet utvides.

I DU systemet var en også bevisst den endrede rollen fondet hadde fått i 1980-årene sammenlignet med 20 år tidligere. Liberaliseringen av kredittpolitikken hadde bidratt til ytterligere utbygging av private kredittinstitusjoner i distriktene, den offentlige veiledningstjenesten (STI/VINN) var utbygd, andre statlige institusjoner (NTNF, IF, IB) var mer aktiv i distriktene, og både Kommunaldepartementet og kommunene hadde satt i verk nye tiltak. DU måtte finne sin plass som del av et større apparat av private og offentlige institusjoner. Det utviklet en strategi som vektla regional utvikling basert på at menneskene var den viktigste ressursen for utviklingen av distriktene, og med særlig vekt på kvinnes mulige rolle. Det måtte skapes livskraftige bedrifter med utgangspunkt i de eksisterende menneskelige ressursene, og kompetanse ble sentralt i prioritering av prosjekter: «Prosjekt som inneber store omstillinger, innføring av ny teknologi, risikofylte investeringar eller vesentlige kompetansehevingar vil bli høgt prioritert. Tiltak av meir ordinær karakter blir tilsvarande nedprioritert. utskifting av utstyr, modernisering, rasjonalisering og ordinære bedriftsutviklingstiltak bør finansierast utanfor DU». 'Et nytt DU' skulle gå fra regelstyring til målstyring, beslutningene skulle gjøres mer desentraliserte og fondet skulle ta på seg mer initierende oppgaver. Dessuten skulle tjenestesektoren få en større plass. Det var der nye arbeidsplasser kunne forventes.³²

Også i Industrifondet finner vi tendenser til en omlegging i retning av programmer rettet inn mot spesifikke brukere/kunder med uttrykte målsettinger for hva programmet skulle føre til. Vektleggingen av teknologi- og kompetanseheving i små og mellomstore bedrifter i 1980-årenes politikk gjenspeiles i programmene SMB-T og SMB-U fra 1985-1991. SMB-T støttet planlegging og investeringer av både fysisk og ikke-materiell karakter, mens etterfølgeren bare støttet ikke fysiske investeringer til bedrifter med mindre enn 200 ansatte med sikte på å oppgradere bedriftenes evne til egen produktutvikling.

³⁰ Ibid.

³¹ Eksempler på slike programmer er VINN, et samarbeid med SINTEF om teknologiutviklingsprosjekter i Nord-Norge, et annet program der DU samarbeidet med Narvik Ingeniørhøyskole om utplassering av ingeniører, og IDESØK, et program som lignet mye på dagens FRAM-program, men med en sterkere teknologisk tiknytning.

³² St.meld. 44 (1990-91) Om verksemda til DU, Lokaliseringsutvalget og SIVA i 1988 og 1989, s. 70-71.

Vi ser således to parallelle tendenser i politikken til de to fondene. På den ene side et press fra politikk og nye næringsinteresser for teknologisatsing (særlig IT) som var en teknologidrevet industripolitikk. På den andre side var det en mer markedsdrevet prosess der fondene responderte på etterspørsel fra bedriftene og på vurderinger basert på observasjoner som ble gjort gjennom møter med bedrifter. Fondene gjennomførte en noe forskjellig strategi. Det førte til at det var et visst mangfold i virkemiddelapparatet ble gjennom 1980-årene. Ikke alle fondene rettet seg i like stor grad mot de nye teknologiene og økonomiske muligheter knyttet til disse. Det kan ha bidratt til at en noe ensidig profil i den overordnede politikken ikke fikk alt for store negative konsekvenser for bransjer og bedrifter som ikke falt inn under hovedprofilen.

Veien mot SND (ca 1987-93)

Kriseårene etter oljeprisfallet i 1986 og børskrakket i 1987, rammet norsk nærings- og samfunnsliv hardt. Samfunn, økonomi og politikk gjennomgikk en omstillingsperiode preget av behovet for å innrette seg etter nye rammebetingelser for næringslivet med lavere oljepriser, globalisering, et mer liberalt økonomisk regime og slutt på kald krig. For de fire fondene/statsbank innrettet mot å påvirke næringslivets utvikling, var det omstillingene av kredittpolitikk, industripolitikk og distriktpolitikk som var viktigst.

Et hovedgrunnlag for den nye næringspolitikken i 1980-årene var en overgang til generelle virkemidler for å fremme økonomisk utvikling. I dette lå en nedtoning av statsbankenes og statsfondenes rolle som politisk virkemiddel. Den andre store omstillingen skjedde på slutten av tiåret. Etter at kjernen i næringspolitikken siden 1930-årene hadde vært industrialisering, mistet industrien nå sin posisjon som prioritert næring. Tjenestesektoren skulle nå få plass på linje med industrien i overgangen fra industri- til næringspolitikk. Overgangen innebar ingen dramatisk endring i realitetene, men var et svar på det som faktisk hadde skjedd i virkemiddelapparatet i 1980-årene. Tjenestenæringer var allerede inkludert i apparatet, og det var erkjent at det var i denne delen av økonomien at fremtidens arbeidsplasser ville bli skapt.³³ Industriens mindre sentrale rolle fikk også betydning for distriktspolitikken som fra opprettelsen av DU i 1960 var basert på ekspansjon av industri i sentrum, og flytting av industriell aktivitet fra sentrum til distriktene. Med manglende ekspansjon i industrien, måtte den næringspolitiske strategien for distriktene legges om. Overgangen fra distrikts- til regionalpolitikk innebar at næringsutviklingen i distriktene måtte basere seg på ressurser og kompetanse som eksisterte i regionene lokalt og ikke på overføringer av næringsaktivitet fra andre deler av landet. Dette førte til en større integrasjon - i hvert fall mindre distanse - mellom næringspolitikken og regionalpolitikken. Felles var en forståelse av at 'myke investeringer', kunnskap og kompetanse, var de viktigste ressursene for fornyelse og vekst både i sentrale strøk og i distriktene.

Kravene om en omorganisering av virkemiddelapparatet var ikke først og fremst resultat av press fra departement eller utredere som arbeidet med regional- og næringspolitikk. Initiativene kom fra utredninger og arbeid med kredittpolitikk og de offentlige

³³ Næringsnøytralitet var begrepet som ble brukt. Dette ble sterkt understreket av Steigum-utvalget som påpekte at næringspolitikken hadde vært lite effektiv, og mente at den burde vris fra å være rettet mot enkelte produktmarkeder til å fremme utnyttelse av produksjonsfaktorene generelt. Utvalget la spesielt vekt på at tiltak for å sikre bosettingsmønstret og lokal sysselsetting ikke måtte knyttes til enkelt næringer, men i stedet hvordan det var mulig å oppnå best sysselsettingseffekt per krone. NOU 1988:21 Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene, Oslo 1988, s.129-130.

institusjonenes rolle i kredittmarkedet, og fra grupperinger som var opptatt av å gjøre det enklere spesielt for små bedrifter til å utnytte virkemiddelapparatet.³⁴ Den siste gruppen hadde allerede fra slutten av 1960-årene tatt initiativ til å forenkle organiseringen av virkemiddelapparatet. De mange nye fondene i tiåret hadde gjort det vanskelig for små bedrifter å orientere seg i jungelen av fond og ordninger. Sosialistisk Folkeparti reiste spørsmålet i Stortinget i 1969, og i praksis kom det til å foregå en sanering av antall fond slik at det i 1980 var fire organer tilbake i det industrielle apparatet (Industribanken, Industrifondet, DU og Småbedriftsfondet). Det skjedde f.eks. gjennom Strukturfinans innlemmelse i Industribanken i 1978 og sammenslåingen av Industrifondet, Utviklingsfondet og Omstillingsfondet til det nye Industrifondet i 1980. Forut for etableringen av SND ble kravet om forenkling med denne begrunnelsen siste gang reist av Stortingets Industrikomité i behandlingen av statsbudsjettet for 1989.³⁵

Forslaget fra stortingskomiteen inngikk i en lengre tids gjennomgang av statlige kredittinstitusjoner og utgjorde en del av liberaliseringen av kredittpolitikken. Som en del av arbeidet ble det under regjeringen Brundtland opprettet en interdepartemental arbeidsgruppe som i slutten av 1987 la frem et forslag som innebar at Industrifondet og Småbedriftsfondet burde avvikles og legges til Industribanken. Flertallet i gruppen gikk inn for at DU og de distriktsrettede tiltakene ble organisert separat.³⁶

Virkemiddelapparatet ble også diskutert av Steigum-utvalget i 1988, men utvalget kom ikke med konkrete forslag til reorganisering.³⁷ Det neste konkrete forslaget kom fra Kleppe-utvalget gjennom utvalgets innstilling tidlig i 1989. Utvalget argumenterte for behovet for å bedre koordineringen av statsbankenes virksomhet og effektivisere virkemiddelbruken. Det gikk derfor inn for en bred sammenslåing av DU, Industribanken, Industrifondet, Småbedriftsfondet, Landbruks- og Fiskarbanken. Utvalget ga en teoretisk begrunnelse for statsbankenes rolle i en tid med vektlegging av generelle virkemidler: De skulle støtte prosjekter med stor samfunnsøkonomisk lønnsomhet som hadde så høy risiko at det private kredittmarked ikke støttet prosjektene.

I Kommunaldepartementet arbeidet man med en reorganisering av DU parallelt og i etterkant av Kleppe-utvalgets forslag, men departementet foreslo ikke at DU skulle inngå i en større fusjon.³⁸

Det første forslaget til Stortinget om omorganisering kom fra Syse-regjeringen i 1990 med en melding. Regjeringens forslag omfattet bare Næringsdepartementets virkemidler, og vurderte ikke DU i reorganiseringen. Det var et relativt radikalt forslag som ønsket å etablere en ny institusjon uten at de etablerte virkemidlene og institusjonene automatisk

³⁴ Se bl.a. NOU 1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid (Kleppe-utvalget) som foreslo å oppgradere generelle virkemidler for å ivareta distrikts- og næringsmessige hensyn. (s.229)

Omleggingen av kredittpolitikken fikk betydelige konsekvenser for de statlige fondene.³⁴ Systemet var at bedriftene måtte finansiere 50 prosent av prosjektene for å få støtte/lån fra offentlige fonds og institusjoner. I det liberale kredittmarked med et stort tilbud av lånekapital, var det enkelt for firmaer å få låne tilstrekkelig midler fra private banker til å skaffe 'egenbidraget' til prosjektene.

³⁵ Budsjettinnst S nr 8 (1988-89) Næringsdepartementets budsjett for 1989

³⁶ «Statsbankenes rolle i industrifinansieringen», Utredning fra en interdepartemental arbeidsgruppe, 7.12.87.

³⁷ NOU 1988:21 Norsk økonomi i forandring. Perspektiver for nasjonalformue og økonomisk politikk i 1990-årene, Oslo 1988, s.129-130.

³⁸ St.meld. 29 (1988-89) Politikk for en regional omstilling, 10.3.89

inngikk i den nye. Industribanken burde fristilles og bli en ordinær bank, og porteføljen til Småbedriftsfondet burde selges. Den nye institusjonen, Næringsfondet A/S, skulle virke i tråd med Kleppe-utvalgets forslag og begrunnelse. Vekten skulle legges på nyetableringer, prosjekter i små bedrifter og FoU-prosjekter og omstilling til mer lønnsom produksjon.³⁹

Regjeringen Harlem Brundtland trakk tilbake forslaget fra Syse-regjeringen,⁴⁰ og kom med eget forslag i forbindelse med revidert statsbudsjett for 1991, og en proposisjon om reorganisering senere samme år.⁴¹ Forslaget gikk ut på en fusjon av Industribanken, DU, Industrifondet og Småbedriftsfondet gjennom opprettelse av et nytt fond, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Dette ble vedtatt av Stortinget i 1991, men det var en sterk politisk opposisjon mot at DU-systemet skulle integreres i det nye fondet. Underliggende var det en frykt for at distriktsøkonomiske hensyn ville få lavere prioritet, særlig fordi regjeringen besluttet å la SND ligge under Næringsdepartementets administrasjon.⁴²

Proessen viste at det var meget bred politisk enighet om at virkemiddelapparatet burde reorganiseres, og at det var viktig med en forenkling for kundene og for å kunne koordinere de politiske instrumentene. Det synes også å ha vært bred enighet om grunnlaget for distrikts- og næringspolitikk med vekt på nyskaping, innovasjon og kompetanseutbygging (ikke-fysiske investeringer). Likeledes synes det ikke å vært noen tvil om at det ikke lenger var tilstrekkelig kun å støtte industriutvikling. Tjenestesektoren måtte fremmes dersom det skulle skapes arbeidsplasser i distriktene. Underliggende reformer uttrykte også en utbredt oppfatning av at for å oppnå en god næringsutvikling var den generelle økonomiske politikken viktigere enn de spesifikke målrettede virkemidlene. Gjennom 1980-årene fant det sted en bred holdningsendring i det politiske landskap til industripolitikk (og distriktpolitikk) i forhold til det som var dominerende et tiår tidligere, både når det gjelder politisk kultur og ideologi, teknologi- og næringsutvikling, internasjonal utvikling etc. Instrumentene som var opprettet under oppgangstiden frem til midten av 1970-årene ble ikke lenger sett på som tilpasset de nye realitetene.

I reorganiseringen av virkemidlene ble selvsagt de konkrete utfordringene som næringslivet sto oppe i i den fasen reorganiseringen fant sted, viktig for utformingen av institusjonene. Det mest påfallende er problemene knyttet til næringslivets tilgang til risikokapital. Under krisen fra 1987-88 og sammenbruddet i bankvesenet i årene som fulgte, ble det innstramning i kredittinstitusjonenes vilje og evne til å støtte risikoprojekter. I en periode preget av vilje til å redusere statens inngripen i markedet utgjorde dette begrunnelsen for forslagene om statlige næringsfond og næringsbanker, nemlig at støtte til prosjekter med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet og høy risiko ble ikke gitt kreditt i private kredittinstitusjoner (slik det i større grad hadde skjedd tidlig på 1980-tallet). Dette var også en periode preget av sterk tro på småbedrifter (nyetableringer) og særlig på bedrifter som sprang ut av forskningsaktivitet. Forslaget fra Syse-regjeringen om aktiviteten til Næringsfondet A/S illustrerer denne holdningen godt.

³⁹ St prp 4 (1990-91) Omorganisering av virkemiddelapparatet underlagt Næringsdepartementet, 21.9.90

⁴⁰ St.meld 22 (1990-91)

⁴¹ Ot.prp 57 (1991-92) Om lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

⁴² Se Innst O 78 (1991-92) Innstilling fra energi- og industrikomiteen om lov om SND. Høyre gikk fortsatt inn for at Industribanken burde fristilles, mens mellompartiene fryktet at SND ville svekke distriktpolitikken.

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

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

Et gjennomgående konfliktspørsmål gjennom prosessen var i hvilken grad DU burde inngå i den nye næringsøkonomiske institusjonen. Den interne arbeidsgruppen fra 1987 og Syse-regjeringens forslag gikk inn for å skille virkemiddelapparatet rettet mot næringspolitikk og distriktpolitikk, mens Kleppeutvalget og regjeringen Brundtland gikk inn for å se områdene i helhet. Her lå også en administrativ konflikt mellom Nærings- og Kommunaldepartementet om kontroll over virkemidlene.⁴³ 1980-årenes politikk illustrerer realiteten bak konflikten. KAD fulgte (gjennom DU) bare i liten grad opp Industridepartementets teknologipolitikk, og lot fondet følge en annen strategi. Dermed ble de politiske initiativene svekket. Det er foran argumentert for at dette skapte økt pluralisme i virkemiddelapparatet totalt, og at dette var positivt for næringsutviklingen. Implisitt i striden om DUs plass i det offentlige virkemiddelapparatet ligger derfor også spørsmålet om hvordan et enhetlig organisert virkemiddelapparat er i stand til å ivareta mangfoldet i næringsbehovets behov.

Innebygd i 1980-årenes politikk lå strategiene rettet inn mot utbygging av forskningsbasert industri (høyteknologisk næringsliv) som Næringsdepartementet hadde representert, og en bredere og mindre forskningsbasert politikk mot kompetanseheving i næringslivet som Kommunaldepartementet (og DU) representerte. Det er selvsagt ikke none absolutt motsetning mellom slike strategier, og begge kan følges parallelt. Likevel kan det være grunn til å påpeke hvordan vektlegging av risikokapital og kompetansebygging sprang ut av to ulike type erfaringer fra 1980-årenes politikk, og at det vil være en spenning mellom prioriteringene mellom de to linjene. Den første baserer seg på markedssviktargumentet. Private kredittinstitusjoner ga ikke lån til høyrisikoprosjekter med stor samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Kleppeutvalget). Den andre tradisjonen hadde ingen lite konsistent teoretisk begrunnelse i slutten av 1980-årene, men kan i ettertid knyttes til fremveksten av en innovasjonsteoretisk tenkning omkring næringsutvikling og næringspolitikk.

Det var altså flere forhold som påvirket utviklingen av ideen om SND. Den uttalte målsettingen om forenkling av virkemiddelapparatet var en del av dette, men bare en liten del⁴⁴. Perioden rundt 1990 var en brytningstid – nærings- og regionalpolitisk sett. Det

⁴³ Se på Stortingsdebatten om distriktpolitikkens plass i SND (1992)

⁴⁴ Det kan muligens forklare hvorfor det eneste talleksempel som presenteres i Ot.prp. nr. 57 (1991-92), basert på et argument om en betydelig overlapping mellom organisasjonene, langt fra støtter hypotesen, snarere tvert om. Det ene tilfellet som er trukket fram synes heller å indikere en stor grad av arbeidsdeling mellom Industribanken, Industrifondet, DU og Småbedriftsfondet. Det kan indikere at den politiske konklusjonen allerede var trukket, argumentet har mer karakter av å være 'kakepynt' enn et alvorlig ment empirisk underlag for vurderingen av

skiftet i nærings- og regionalpolitisk tenkning som skjedde, gjorde tanken om en sammenslåing langs de linjer som senere ble materialisert i etableringen av SND naturlig. Men den politiske utviklingsprosessen og SNDs tidlige historie viste til fulle at det var innebygde spenninger mellom den mer 'selektive' interessen og forventningen som var innebygd både i den nye og den gamle regionalpolitikken, og den 'næringsnøytrale' holdningen som vant innpass i næringspolitikken mot slutten av 1980-tallet.

Disse spenningene kom til å prege debatten om SND og rammene for det SND som ble etablert med lovvedtaket 3. juli 1992 og resolusjonen om ikrafttredelse av loven 17. juni s.å. Neste kapittel vil drøfte de viktigste virkemidlene til SND og deres begrunnelse.

Kapittel 4. Begrunnelser for SNDs virksomhet og virkemidler: Teoretiske og praktiske perspektiver

Det komplekse samspillet mellom økonomisk analyse og utvikling, og bruk av politiske virkemidler er tema for dette kapitlet. I både utformingen av og begrunnelsen for politikk og virkemidler baserer politikere seg på økonomisk-teoretiske ideer, men dette antar sjelden den form at politikere bruker gitte begreper og ideer fra samfunnsøkonomisk vitenskap. Det er en rekke årsaker til dette. Én er at mange politiske saker omfatter ikke-økonomiske faktorer. En annen er at økonomisk teori ikke består av ett sett med klare resultater. Det finnes en rekke uenigheter og forskjeller i tilnærmingsmåte, så det er diskutabelt hvilke analytiske resultater som er relevante. Dertil, og i likhet med andre vitenskaper, opererer økonomisk teori med forholdsvis forenklete situasjoner og modeller, mens politikere som oftest må forholde seg til komplekse og uoversiktlige realiteter.⁴⁵

Den mest omfattende diskusjonen rundt begrunnelsen av SNDs virksomhet finnes i tilrådingen fra Næringsdepartementet i forkant av opprettelsen av SND, Ot. prp. nr 57. Hovedargumentet for opprettelsen av SND, og for den offentlige politikk generelt, er basert på at utbyttet og nytten av økonomisk virksomhet i mange sammenhenger kan oppfattes forskjellig av enkeltstående private aktører og av samfunnet som helhet. Avgjørelser som er optimale for bedrifter eller andre aktører innenfor den private sektor kan være sub-optimale fra et samfunnsmessig ståsted. Ulikheter i privat og sosialt utbytte av økonomisk aktivitet kan enten være av positiv eller negativ karakter. Forurensende aktiviteter fra bedrifter skaper for eksempel negative sosiale effekter for samfunnet som helhet, mens FoU-aktiviteter kan generere positive sosiale goder i form av ny kunnskap. Problemet her er at bedrifter kan være ute av stand til eller lite villige til å finansiere aktiviteter som både er fordelaktig for dem selv og direkte eller indirekte til gode for samfunnet. Slike situasjoner danner grunnlaget for diskusjoner om det offentliges medvirkende rolle.

Ot. prp. nr 57 fremhever fire typer aktiviteter som er viktige for SND. Disse er:

- Finansiering av FoU
- Finansiering av små bedrifter og nyetableringer, noe som er spesielt forbundet med risiko
- Omstillingsprosjekter
- Distriktshensyn

⁴⁵Lawrence Summers kommenterte nylig at ‘as an academic, if a problem is too hard and does not admit of a satisfactory solution, there is an obvious response: work on a different problem. That is not a luxury that one has in government’, Lawrence H. Summers, ‘International financial crises: causes, prevention and cures’, *American Economic Review*, Vol 90 No 2, May 2000, p.1

I korte trekk argumenteres det som følger:

FoU som er relatert til produktutvikling kan gi privat fortjeneste, men denne formen for FoU er ofte preget av høy teknisk og økonomisk usikkerhet. Enkeltprosjekter kan være for store for den enkelte bedrift, og er høyst risikofylte hvis de mislykkes. Bedrifter kan derfor ofte være lite villige til å finansiere slike prosjekter selv, eller være ut av stand til å oppnå bankfinansiering pga antatt høy risiko ved slike prosjekter. Fra samfunnets side er det derimot svært hensiktsmessig å finansiere en stor portefølje av prosjekter, siden fortjenesten av vellykkede prosjekter er betydelige. 'Samfunnets risiko vil være tilsvarende mindre enn avkastningen i det enkelte prosjekt'⁴⁶. I Ot.prp.nr.57 argumenteres det også for at det finnes en FoU-gråson mellom grunnforskning og ren produktutvikling, aktiviteter som er preget av høy risiko og der de kommersielle mulighetene er meget usikre. På grunn av den høye usikkerheten og risikoen som er forbundet med disse FoU-aktivitetene er det ofte vanskelig å få finansiert slike typer prosjekter. SND kan være med på å bryte ned finansielle barrierer eller hindringer ved slike usikre utviklingsaktiviteter.

Generelt sett står små bedrifter overfor betydelige finansieringshindre. Argumentet i proposisjonen er at dette er et kjerneproblem for Norge, fordi landets industristruktur fortrinnsvis består av små og mellomstore bedrifter (SMB). Mange bedrifter har ikke tilgang til aksjemarkeder fordi de har for lav omsetning, og tilgangen til bankkreditt er begrenset pga svakheter i regnskapsbalansen og mangel på sikkerhet for kunne ta opp lån. Bedriftene er ofte 'relativt ukjente i de private kreditinstitusjoner' og kan ikke få kreditt på rimelige vilkår. 'Dette gjør at småbedrifter og nyetableringer i endel situasjoner bør støttes av statsbanksystemet' (p.13).

Dernest argumenteres det i proposisjonen i forhold til omstilling. Økonomiske forhold er i stadig endring, og dette innebærer at bedrifter må tilpasse seg nye teknologier, strukturelle endringer, nye etterspørselsmønstre, nye priser på innsatsfaktorer osv. Det hevdes at tilpasning til slike endringer er problematisk for bedriftene, og at finansiell støtte både kan hjelpe og motivere til nødvendig endring. Problemet har også et regionalt perspektiv siden regioner med ensidig næringsstruktur kan bli rammet av arbeidsløshetsproblemer hvis bedriftene i regionen ikke tilpasser seg endringene.

Avslutningsvis om SNDs begrunnelse nevnes distriktshensyn. Tilrådingen refererer til Norges regionale målsettinger i forhold til regional sysselsetting, bosettingsmønster, osv. Det blir hevdet at 'De kanskje viktigste begrensingene for å skape et konkurranse- og omstillingsdyktig næringsliv i distriktene er tilgang til risikovillig kapital og kompetanse'⁴⁷. Disse argumentene modifiseres til en viss grad i proposisjonen, og det pekes på at det er behov for nøyaktige analyser av de faktiske forhold for at man skal kunne identifisere prosjekter der statsstøtte faktisk er berettiget og nødvendig. Dette stiller krav til spesielle ferdigheter og faglig kompetanse innenfor SND-apparatet. Vi kommer tilbake til dette senere, men tar nå opp spørsmålet om hvorvidt, og under hvilke forhold, SNDs overordnede målsettinger kan rettferdiggjøres.

⁴⁶ Ot prp nr 57 (1991-92), s. 12

⁴⁷ ibid, s. 14

Begrunnelsen for SNDs overordnede målsettinger

Det finnes ingen enkelt økonomisk teori ei heller ett enkelt sett av resultater som er relevante for SNDs målsettinger. Vi fremhevet ovenfor at politikerne baserer seg på økonomisk teori, men også på politisk læring og erfaring som ofte kan ligge i forkant av økonomisk analyse. Samtidig finnes det ulike grupperinger innenfor økonomisk teori, enten undergrupper av samfunnsøkonomisk teori eller ulike versjoner, som alle kan ha noe å bidra med i forhold til begrunnelsen av SNDs overordnede målsettinger.

I det følgende diskuteres dette fra to synsvinkler. På den ene siden diskuteres argumenter for offentlig politikk fra et velferdsteoretisk perspektiv hentet fra den tradisjonelle nyklassiske skolen. På den andre siden fremhever vi resultater fra en mangesidig forskningsinnsats innenfor økonomisk innovasjonsforskning de siste tjue årene. På visse punkter kommer disse ganske så ulike teoretiske retningene fram til nært sammenfallende resultater. Sammenfallende resultater og perspektiver finner vi spesielt på to områder. Det ene området angår problemer i forhold til det å tilegne seg avkastningen som utviklingen av ny kunnskap avstedkommer. Det er ikke lett å forutse resultatene av utviklingsaktiviteter, og dette bidrar til at finansieringen av innovasjon er problematisk. Det andre området med sammenfallende resultater omfatter problemet med 'asymmetrisk informasjon'. Begge de teoretiske retningene fremhever at problemet med asymmetrisk informasjon forårsaker markedssvikt spesielt i forbindelse med finansieringen av små bedrifter. I tilknytning til for eksempel omstilling har innovasjonsforskning kommet med bidrag uten sidestykke i den mer tradisjonelle samfunnsøkonomiske vitenskapen, og disse er høyst relevante for SND. Noen av resultatene behandles nedenfor.

Når begrunnelser for offentlige politiske inngrep diskuteres er det ofte slik at tradisjonell økonomisk teori baserer seg på svært generelle resultater fra abstrakte teoretiske modeller. Disse modellene fungerer ikke nødvendigvis godt når den faktiske samfunnsøkonomien skal beskrives. Dette problemet kan heller ikke løses ved å bruke alternative teoretiske skoleretninger. Mange av de 'heterodokse' retningene innenfor økonomisk teori er like generelle og abstrakte som de nyklassiske teoriene de forsøker å opponere mot. Dette er spesielt problematisk i teorier som tar utgangspunkt i såkalte 'lange bølger' i det økonomiske vekstmønsteret. Teoriene har en tendens til å fokusere på 'kritiske' teknologier i økonomien, uavhengig av om disse teknologiene er avgjørende for den økonomiske veksten eller ei. Med dette som bakgrunn er det viktig å ha den norske økonomiens faktiske struktur og særegne trekk i tankene. Når det skal vurderes hva som er relevant for den norske økonomien med hensyn til politiske målsettinger og virkemidler må vi ikke kun betrakte teoretiske perspektiver, men også resultater fra empiriske undersøkelser.

Den norske økonomiske strukturen

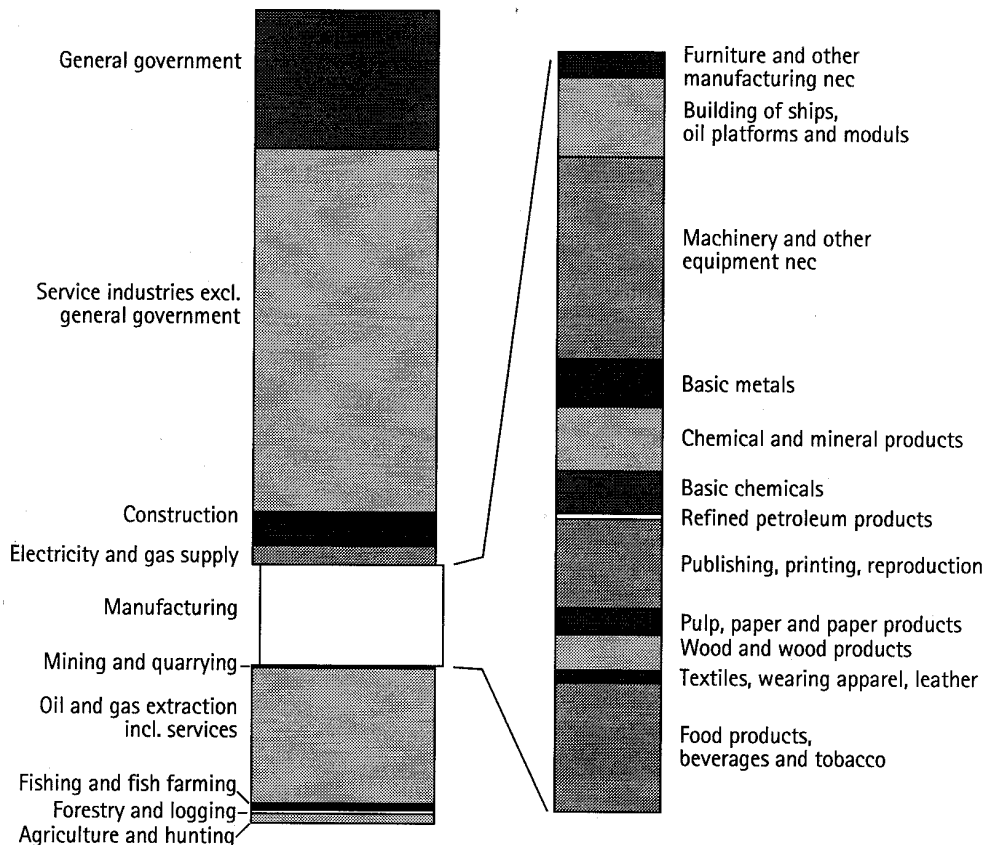
Fra et strukturelt og institusjonelt perspektiv består det norske økonomiske systemet av fem sentrale elementer. Disse er:

- oljeøkonomiens fremvekst og betydning
- en forholdsvis liten industrisektor og en stor tjenestesektor
- betydelig statlig eierskap og industriregulering

- en industristruktur som hviler tungt på modne og ressurskrevende industrier
- et utbygd nettverk av statlig støttede forskningsinstitutter som genererer og sprer teknologisk kunnskap.

Figuren nedenfor viser strukturen i BNP og industrisektoren.

Figur 4-1: Ulike næringer som andel av BNP, samt ulike industribransjer som andel av total industri.



Flere ting er verdt å merke seg ved det norske systemet når det gjelder innovasjon og økonomisk vekst.

For det første har fremveksten av oljeøkonomien hatt en betydelig innvirkning på landets industristruktur og innovasjonsytelse. Oljesektoren stod for hele økningen i bedriftsrettet FoU på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet. En nedgang i oljesektoren i årene som kommer vil få betydelige innvirkninger på den generelle yteevnen innen industri og FoU. Et sentralt spørsmål blir hvordan systemet tilpasser seg dette.

For det andre er systemet basert på bransjer som vanligvis anses å være lavteknologiske i den forstand at de utfører forholdsvis lite FoU. Dette gjelder både i industri- og tjenestesektoren, og innen industri inkluderer det industrigrener som nå står overfor store omstillingsoppgaver. Sett i forhold til de betydelige oppgavene som må løses gjennom innenfor tjenestenæringer,

bl.a. som følge av demografiske endringstrekk, er det store omstillingsbehov i så godt som alle sektorer i økonomien. Gitt SNDs målsetting om å støtte omstilling, produktutvikling, innovasjon osv., blir det et viktig spørsmål i hvilken grad slike industrigrener er innovative, kunnskapsbaserte og er i stand til å være konkurransedyktige.

For det tredje spiller UoH- og instituttsektoren en viktig rolle som kunnskapsgrunnlag for de viktigste norske industrigrenene. Et viktig spørsmål er derfor hvilken rolle denne infrastrukturelle sektoren skal ha i en kontekst der norsk industri står overfor store omstillingsutfordringer. Nedenfor gis empirisk belegg i denne forbindelse.

Velferdsøkonomi og markedssvikt – begrunnelser for offentlig politikk

Økonomisk velferdsteori, grunnlaget for offentlig politikk rettet mot å fremme allmennhetens beste, er selve økonomifagets fødested. Sikring av økt velferd var lenge kjernen i økonomifaget og det viktigste grunnlaget for hvorfor bred innsikt i økonomisk dynamikk ble sett på som sentral. Bare på den måten kunne en sikre størst mulig velferd for alle, gjennom en mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Smith's usynlige hand er en sentral del av denne velferdsteorien. Ved at produsenter og kjøpere sikter på å få størst mulig utbytte selv, vil de samtidig realisere det som er best mulig for alle. På denne måten ble økonomisk vekst et velferds mål, og det åpnet seg to sentrale oppgaver for offentlig politikk, å sikre høyest mulig velferd og en ønsket fordeling.

Moderne velferdsteori er en formalisering og konkretisering av hva som menes med begreper som 'mest mulig (økonomisk) velferd' og 'best mulig fordeling av den', samt hva som skal til for at dette kan oppnås ved hjelp av et markedsbasert økonomisk system. Økonomisk velferdsteori tar utgangspunkt i at den økonomiske situasjonen under visse forutsetninger kan beskrives som tilstander hvor det samlet sett er balanse ikke bare mellom faktisk tilbud og etterspørsel, men også at den samlede produksjonen har utnyttet alle de tilgjengelige produksjonsmulighetene på den beste måten. På dette teoretiske grunnlaget hevdes økonomien å være i (generell) likevekt, derav navnet 'generell likevektsteori'⁴⁸. Forutsetningene for at det økonomiske systemet kan realisere slike likevektstilstander er mange, som for eksempel at all relevant informasjon og kunnskap er tilgjengelig for bruk på like vilkår til alle (såkalt 'perfekt informasjon'), at det er ingen eksternaliteter, økende skalautbytte, m.m.

Er det 'mange nok'⁴⁹ markeder og aktører, og disse markedene er 'fullstendige', så er resultatet av prosessene i det økonomiske systemet (når de får utfolde seg etter sin egen logikk) den 'best mulige'.

⁴⁸ Generell likevektsteori og velferdsteori er først og fremst forbundet med nobelprisvinnerne Kenneth Arrow og Gerard Debreu. Dette grunnlaget danner i dag grunnlaget for en stor del av den økonomiske planleggingen som gjøres av f.eks. Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

⁴⁹ Hva som er 'mange nok' og 'fullstendig' er definert innenfor rammen av teorien, men er unødvendig å komme inn på her. La det være nok å si at det må være mange nok markeder til at nær alle former for økonomiske goder som etterspørres kan omsettes gjennom markedsbaserte transaksjoner som gjenspeiler alle relevante muligheter for endringer i framtidige forhold som kan endre etterspørselsmønstre og produksjonsforhold, og mange nok aktører til at ingen produsent eller kjøper ensidig kan tvinge andre produsenter eller kjøpere til å sette bestemte priser, eller andre markedsbetingelser.

Vekstteoremene

Et økonomisk system genererer en fordeling av økonomiske goder og ressurser gjennom produksjon og varebytte som er optimal for samfunnet, gitt fordelingen av ressursfordelingen i utgangspunktet, *hvis og bare hvis* aktørene er konkurranseorienterte, det er tilstrekkelig mange markeder, og det finnes en (eller flere) likevektstilstander.

Tilnærminger til offentlig økonomi, politikkkutforming innen økonomisk teori og velferdsøkonomi er i stor grad basert på en slik likevektstanke⁵⁰. Dersom alle betingelsene er oppfylt, bør den offentlige velferdspolitikken konsentrere seg om å sikre en ønskelig totalfordeling av økonomiske ressurser og så la aktørene selv forestå produksjon og varebytte.

Hvis forutsetningene derimot ikke er oppfylt, betegnes det som markedssvikt i systemet. Markedssvikt er altså ethvert avvik fra de ideelle forholdene som forutsettes. Hvis markedssvikt oppstår er det umiddelbart et argument for at offentlig politikk kan gå aktivt inn og forbedre forholdene, dvs. å (gjen)opprette de betingelsene som skal til for at velferden skal bli 'best mulig'. En intervensjon gjennom offentlig politikk, utformet på en målrettet måte for å korrigere markedssvikten, vil medføre at i alle fall noen aktører får det bedre uten at noen får sin situasjon forverret.

De viktigste formene for markedssvikt er

- positive og negative *eksternaliteter* eller overspillsmekanismer, hvor en aktørs handlinger påtvinger en annen (positive eller negative) økonomiske konsekvenser uten at det er gjenspeilet i noen transaksjon mellom partene. Et vanlig brukt eksempel på negative eksternaliteter er vann- eller luftforurensing,
- forskjellige former for *konkurransesvikt*, eller avvik fra 'perfekt konkurranse'. Her trekkes gjerne monopol- eller oligopoltilstander fram, samlet ofte omtalt som imperfekt konkurranse,
- *ufullstendige markeder*, så som at det er forventninger om framtidige forhold eller etterspørsel som ikke lar seg gjenspeile i markedstransaksjoner,
- *asymmetrisk informasjon* – eller informasjonssvikt, som omfatter alle mulige brudd på forutsetningene om 'perfekt informasjon',
- *offentlige goder*, som er økonomiske goder som det grovt sagt ikke kan utøves eiendomsrett over.

Tilstedeværelsen av slike former for markedssvikt gir et umiddelbart og direkte argument for en offentlig politikk. Utover tiltak rettet mot sosial fordeling er politikkenes viktigste oppgave å korrigere eller motvirke disse formene for markedssvikt på en kostnadseffektiv måte. Gjøres det vil det økonomiske systemet bli i stand til å rekonstruere den optimale

⁵⁰ En bred og mest lettilgjengelige framstilling av det teoretiske grunnlaget for offentlig økonomikk er gitt i Joseph Stiglitz' lærebok, *Economics of the public sector*, W.W. Norton & Co, N.Y. 1988 (ny utgave utgis 2000)

likevektstilstanden og velferdsnivået ved at de økonomiske forholdene justerer seg tilbake til det de ville ha vært uten markedssvikten.

Her ligger de grunnleggende argumentene for mye av den økonomiske politikken som har vært ført av industrialiserte land i etterkrigstiden, vi kjenner igjen grunnlaget for konkurranseregulering, for at visse former for sosiale tjenester har vært underlagt offentlig organisering, reguleringer av kapitalmarkeder, forurensingslovgiving, osv.

Markedssvikt og bedriftsutvikling – begrunnelser for en innovasjonspolitik

Næringspolitikk – argumenter for offentlig innsats

Argumentene som de som er gjengitt over har også vært delaktige i utviklingen og forståelsen av nærings- og innovasjonspolitik, men ikke vært så sentrale som en skulle forvente. Det går klart fram av omtalen i de to foregående kapitlene. Med framveksten av den 'næringsnøytrale' næringspolitikken på 1980-tallet fikk slike argumenter større tyngde innenfor den verdiskapings-orienterte næringspolitikken. Det er derfor ikke tilfeldig at argumentasjonen rundt etableringen av SND rundt 1990 i så stor grad ble basert på argumenter om markedssvikt.

Innenfor direkte eller eksplisitt innovasjonspolitik har slike argumenter hatt en naturlig plass lenge, men da denne ikke har stått sentralt i den industri- eller næringspolitiske debatten, har de sammenhengende markedssvikt-argumentene spilt en relativt tilbaketrukket rolle, i både norsk og europeisk sammenheng. Det er først i nyere tid at integrasjonen av innovasjons- og næringspolitikk er begynt og at disse argumentene derfor har fått fornyet oppmerksomhet.

I forbindelse med etableringen av SND var det særlig tre markedssviktargumenter som ble brukt. Argumentasjonen tok utgangspunkt i

- *eksternaliteter* og annen markedssvikt knyttet til forskning og utvikling,
- forhold og krav knyttet til tilgang til kredittmarkeder som gjør at spesielle bedriftsgrupper (for eksempel småbedrifter, distriktsbedrifter, nyetableringer eller spesielle næringer) ikke har samme tilgang til kredittbasert kapital, basert på argumenter om *ufullstendige kredittmarkeder*,
- at utviklingsprosjekter i bedrifter og nyetableringer har dårligere tilgang til kredittmarkeder fordi private finansinstitusjoner har problemer med å vurdere denne type prosjekter og kunder, og å sikre tilstrekkelig sikkerhet. Dette er en variant av argumentene om *asymmetrisk informasjon* – eller informasjonssvikt.

Til sammen legger disse argumentene opp til et betydelig aktivitetsomfang for SND. Selv om argumenter om markedssvikt knyttet til forskning og utvikling var trukket fram for SND, var det særlig markedssvikt tilknyttet kredittmarkedene som dannet basisen for SND. Ved siden av dette var selvfølgelig den distriktpolitiske rollen til SND framhevet, men SND beskrives i hovedsak som et supplement til det private kapitalmarkedet. SNDs

funksjon fremheves derfor først og fremst som en statsbank. Hovedvekten ligger på SND som tilbyr av forskjellige former for tilskudd og annen kreditt til bedrifter og nyetablerere, dels på kommersielle vilkår (først og fremst gjennom lavrisikordningen og egenkapitalaktiviteten), dels gjennom finansiering av samfunnsøkonomisk lønnsomme utviklingsprosjekter på gunstige vilkår, gjennom tilskuddsordninger eller gjennom risikolån.

Vi vil i fortsettelsen gi en kort drøfting av disse begrunnelsene og utfylle denne diskusjonen med nyere økonomisk teoriutvikling og forståelse for offentlig næringspolitikk som er utviklet de siste tiårene. Siktemålet med denne diskusjonen er å legge grunnlag for en drøfting av mulige roller og utviklingslinjer for SND.

Rasjoner for SND - Arrow-Nelson-begrunnelsen for offentlig innovasjonspolitik

Innovasjonspolitik vokste på 1970- og 1980-tallet ut av politikk for næringsrettet forskning og utvikling, et ektefødt barn av den andre verdenskrig. Som industripolitikk var dette kun en marginal del, og det var liten integrasjon mellom disse politikkområdene. På tross av at teknisk endring hadde stor betydning for økonomisk vekst hadde det få konsekvenser ut over FoU-politikken. Teknologisk endring er bare ett blant mange fenomener hvis egenskaper medfører markedssvikt, men det var ikke av de viktigste, da mekanismene som lå til grunn for svikten var ansett for å være velkjente og relativt ukompliserte å korrigere. Teknisk endring som generator for økonomisk velferd var ikke ansett å ha samme betydning som 'imperfekt konkurranse' for politikkutforming.

Den viktigste diskusjonen med relevans for offentlig innovasjonspolitik hadde typisk nok sitt utspring på føderalt nivå i USA, hvor industri- eller næringspolitikk har vært holdt utenfor føderale myndighetenes ansvar. Teknologisk FoU-politikk var derfor den viktigste generelle formen for føderal næringspolitikk og begrunnelsene for hvorfor føderale myndigheter skulle støtteslik FoU ble derfor et viktig spørsmål. Rundt 1960 resulterte dette i to klassiske arbeider av henholdsvis Richard Nelson og Kenneth Arrow⁵¹. Teknologisk kunnskap, dvs. kunnskap som er relatert til produksjonsvirksomhet eller det vi kan kalle produktiv kunnskap, har karakteristiske trekk som resulterer i at bedrifter utfører mindre FoU enn det som er samfunnsmessig optimalt⁵². Argumentene i disse to arbeidene gjentas og følges som nevnt opp i Ot.prp.57.

Det grunnleggende spørsmålet Nelson stiller er:

Under what conditions will private profit opportunities draw into basic research as great a quantity of resources as is socially desirable? Under what conditions will it not? If all sectors of

⁵¹ Richard Nelson, "The simple economics of basic scientific research", *Journal of Political Economy*, 1959, pp.297-306; Kenneth Arrow, "Economic welfare and the allocation of resources for invention", in R. Nelson (ed), *The Rate and direction of Inventive Activity*, (Princeton: Princeton University Press), 1962, pp.609-625. Begge er gjengitt i N. Rosenberg, *The Economics of Technological Change* (Harmondsworth: Pelican), 1974, hhv. pp.148-163 og pp.164-181.

⁵² Disse argumentene blir omtalt og drøftet i STEP-gruppens og NIFUs rapport til KUF om grunnforskningens plass i forsknings- og innovasjonspolitik, Egil Kallerud, STEP/NIFU Rapport 2/98, se særlig J. Hauknes, Grunnforskning og økonomisk vekst. Se også Hauknes og Nordgren, *Economic rationales of government involvement in innovation and the supply of innovation-related services*, STEP-rapport 2/2000.

*the economy are perfectly competitive, if every business firm can collect from society through the market mechanism the full value of the benefits it produces, and if the social costs of each business are exclusively attached to the inputs which it purchases, then the allocation of resources among alternative uses generated by private profit maximising will be a socially optimal allocation of resources.*⁵³

Produktiv kunnskap som økonomisk gode har to sentrale egenskaper som innebærer at utviklingen av denne ikke tilfredsstiller disse forutsetningene. Produktiv kunnskap er

- ♦ *ikke-ekskluderende*; den samlede nytteverdien av kunnskapsvaren kan ikke monopoliseres gjennom eiendomsrett eller på annen måte. Med andre ord, eieren kan ikke ekskludere andre fra å ha nytte av varen. Dette fører til at kunnskap ikke kan ha en markedspris (som gjenspeiler produksjonskostnaden); en selger av kunnskap vil måtte beskrive kunnskapsvaren overfor en potensiell kjøper. Men hvis selgeren beskriver kunnskapens egenskaper til kunden, da beskriver hun også kunnskapen i seg selv. Med andre ord har kunden ingen insentiver for å betale for en kunnskap han allerede har fått,⁵⁴
- ♦ *ikke-rivaliserende*; aktiv bruk av varen av en bruker utelukker ikke samtidig aktiv bruk av andre brukere. Én brukers tilgang til, og bruk av, kunnskap utelukker ikke at en annen bruker kan ha den samme tilgangen. I motsetning til en kunnskapsvare, 'ett stykk kunnskap', er den PC-en denne teksten er skrevet på rivaliserende; PC-en kan bare brukes av en person av gangen. Eller sagt på en annen måte, kunnskapsvaren kan (nær) kostnadsfritt mangfoldiggjøres når den først er utviklet.

Produktiv kunnskap har økonomiske egenskaper som gjør det til et offentlig gode. I erkjennelse av at det kan være noen barrierer for allmenn tilgang, som for eksempel krav til utdanning for å forstå kunnskapen, omtales det som at kunnskap er et 'kvasi'-offentlig gode. Det innebærer at et markedssystem ikke makter å generere verken en optimal fordeling eller optimal produksjon av produktiv kunnskap; de ordinære insentivstrukturene i markedssystemet svikter når de blir stilt overfor økonomiske goder med slike egenskaper.

Arrow⁵⁵ følger opp denne tankegangen og peker på tre mer detaljerte sider ved denne kunnskapen som innebærer at det vil være fundamentale svakheter ved markeder for slik kunnskap, og som dermed umuliggjør allokering av ressurser for en optimal produksjon av dette godet,

- ♦ det er en grunnleggende *usikkerhet* i utviklingen av kunnskap. Denne usikkerheten er ikke bare en grunnleggende karakteristikk av den totale forskningsvirksomheten, men gjelder like fullt på et aktørnivå. Risikoaversjon kan derfor redusere effektiviteten av fordelingsmekanismen,⁵⁶

⁵³ Nelson, op.cit., p.149. Selv om Richard Nelson først og fremst var opptatt av kunnskap etablert gjennom grunnforskning, har argumentet blitt gitt langt videre gyldighet. I Kenneth Arrows videreutvikling var ikke analysen begrenset til grunnforskning, men gjaldt i prinsippet all systematisk utvikling av (kodifisert) produktiv kunnskap.

⁵⁴ Den eneste kostnad B eventuelt vil være villig til å betale, er transaksjonskostnader.

⁵⁵ K. Arrow op.cit.

⁵⁶ Som påpekt av Arrow, kan aktører være både risikoaverse og risikosøkende, det er ikke selvsagt at usikkerhet med nødvendighet fører til underinvestering, "but the limitations of financial resources are likely to make under-investment in risky enterprises more likely than the opposite" (Arrow 1962).

- ◆ produksjonen av (økonomisk nyttig) kunnskap kjennetegnes ved betydelige faste kostander: kunnskap kan ikke produseres i små kvanta. Slike *udeleligheter* er direkte relatert til storskalafordeler og til nettverkseksternaliteter og gir dermed velkjente argumenter for offentlig produksjon og leveranse,
- ◆ videre kjennetegnes kunnskap ved at det er umulig for kunnskapsprodusenten å trekke ut det fulle økonomiske utbyttet av kunnskapsvaren. Fordi varen vil ha en pris som ikke gjenspeiler den total nytteverdien, vil kunnskapen ha en nytteverdi for brukerne som er større enn anskaffelsesverdien. Slike eksternaliteter innebærer at den sosiale merverdien av kunnskapen er større enn det private utbyttet. Fordi insentivstrukturene i markedssystemet er basert på det private utbyttet, vil også dette medføre en ytterligere under-investering i kunnskapsproduksjon.

Til sammen legitimerer disse faktorene en betydelig rolle for offentlige initiativ og styring. Kombinasjonen av *usikkerhet, udelelighet og ikke-approprierbarhet* vil i betydelig grad begrense markedets evne til å framskaffe et sosialt ønskelig omfang av forskning.⁵⁷

Fem sider ved dette rasjonalet fortjener en kommentar her,

- ◆ for det første tas kunnskapens økonomisk nytteverdi for gitt, det gis ingen forklaring på hvorfor og hvordan kunnskap er økonomisk nyttig,
- ◆ for det andre er dette et rasjonale for offentlig inngripen og styring i all produksjon av (økonomisk nyttig) kunnskap; det medfører ingen prinsipiell forskjell mellom forskning og andre kunnskapsutviklende prosesser. Faktisk er argumentet først og fremst gyldig for anvendt forskning og annen 'anvendt' og systematisk utvikling av produktiv kunnskap.
- ◆ dette et rasjonale for produksjon av kodifisert kunnskap, og for kunnskap som er lett overførbart,
- ◆ for det fjerde, for å kunne være nyttig må kunnskap transformeres og fortolkes, med andre ord læres. Behovet for omfattende læringsprosesser innebærer at lokalt begrensede kunnskapshorisonter (Fransman 1990, 1994) og komplementariteten med 'tause' kunnskapsformer i stor grad vanskeliggjør målet om sosial optimalitet. Det skaper et argument for et offentlig engasjement som går utover Arrow-rasjonalet, tiltak som komplementerer den forskningsbaserte kunnskapsutviklingen ved å styrke læringsevnen,
- ◆ på den annen side innebærer disse hindringene som læringskrav medfører, at det er enklere for kunnskapsprodusenten å hente ut de potensielle økonomiske gevinstene. Fordi overføringen av kunnskap involverer læring, vil de totale transaksjonskostnadene også måtte gjenspeile læringskostnadene. Kravene til læring innebærer at det skapes tilgangsbARRIERER rundt kunnskapen, og dermed er avdekkingen av kunnskapsinnhold ikke lenger tilstrekkelig for å gjennomføre en markedstransaksjon⁵⁸.

⁵⁷ Arrows argument er ikke begrenset til grunnforskning; usikkerhet, udelelighet og inapproprierbarhet kjennetegner også andre forskningstyper. Forskjellen i rollen offentlig politikk spiller i forhold til grunnforskning og anvendt forskning er av grad og ikke av art.

⁵⁸ Læringsbarrierer motvirker altså Arrow-paradokset, at et kunnskapsprodukt er uten markedspris. Dette motargumentet har gyldighet i den grad potensielle brukere ikke har gjennomført den nødvendige læringsprosessen; for de brukere som har gjennomført investeringen i læring og betrakter denne som en 'sunk cost', vil Arrow-paradokset fortsatt ha gyldighet. Det indikerer at rasjonalet og dermed paradokset har

De ovenfor nevnte karaktertrekkene ved kunnskap, og dermed problemene forbundet med risiko, 'ikke-approprierbarhet' og udelelighet, tilsier alle at det i markedsøkonomier systematisk vil bli underinvestert i FoU og i innovasjonsaktivitet generelt. Dette vil i følge Arrow "...lead to the conclusion that for optimal allocation to invention it would be necessary for the government or some other agency not governed by profit-and-loss criteria to finance research and invention".⁵⁹ Fra et empirisk ståsted, og gitt at Arrow har rett, så vil gevinstberegninger fra FoU vise store avvik mellom samfunnsmessig og privat nytte, noe som faktisk synes å være tilfelle.⁶⁰

Argumentene som er beskrevet ovenfor trekkes ofte inn i diskusjoner om finansieringsmessige barrierer for innovasjon og FoU. Beslektede argumenter er blitt fremført innenfor finansiell økonomisk teori hvorav de viktigste dreier seg om problemet med 'asymmetrisk informasjon'.

Helt sentralt i Arrow-Debreus likevektsmodell er antagelsen om at alle økonomiske aktører har lik tilgang til informasjon om alle relevante økonomiske variabler. Dette gjelder priser, kostnadsstrukturer, markedsinformasjon, osv. Med andre ord er informasjonen symmetrisk. Hvis denne antagelsen ikke lenger viser seg å være tilfelle oppstår markedssvikt og det ligger til rette for korrigerende tiltak. Asymmetrisk informasjon kan ta mange former. En selger av et produkt kan for eksempel være bedre informert om den egentlige kvaliteten på den varen som selges enn kjøperen, og en bedriftsledelse kan ha bedre kunnskap om fremtidig etterspørsel og kostnadsstruktur enn bedriftens øvrige ansatte og utenforstående, noe som innvirker på lønnsforhandlinger og på strategier for prisfastsettelse vis-à-vis konkurrenter. Med hensyn til prosjektfinansiering er argumentet at låntaker både er bedre informert om gitte prosjekters potensial enn långiver, og har en tilbøyelighet til å være mer optimistisk. Resultatet av den asymmetriske informasjonen kan bli en mindre enn optimal adferd av aktørene (innebærer sider av 'moral hazard'). Långiver vil ofte anta at prosjektet det er søkt finansiering for innebærer en høy risiko. Dette kan føre til rasjonering av kreditt i form av ingen eller lavere finansiering enn det som kan forsvares ut ifra gjeldende rentenivå og under normale låneforhold.⁶¹

Sett i dette lyset finnes det en rekke argumenter som gir en god begrunnelse for SNDs virksomhet. Hvordan disse er relatert til spesifikke virkemidler vil bli diskutert nedenfor. Men alle argumentene stammer ikke fra tradisjonell økonomisk teori. I de senere årene har det funnet sted en betydelig økning i forskning rundt innovasjon og økonomisk endring, både på bedrifts- og sektornivå, og i regioner så vel som på nasjonalt nivå. Vi skal ta for oss noe av denne forskningen og dens konsekvenser for SND.

gyldighet innenfor (tekno-økonomiske) nettverk, hvor læringskravene er relativt homogene, dvs. hvor det eksisterer mer eller mindre entydige 'kunnskapsbaser'.

⁵⁹ Ibid., p.180.

⁶⁰ E. Mansfield, "Social and private rates of return from industrial innovations", in E. Mansfield et al, *The Production and Application of New Industrial Technology* (New York, 1977), pp.144-166.

⁶¹ Stiglitz, J. and Weiss, A (1981), 'Credit rationing in markets with imperfect information', *American Economic Review*, Vol71 No 3, 393-410.

Innovasjonsstudier og begrunnelser for SND

Vi har siden begynnelsen av 1970-tallet fått mange forskningsprogrammer som er relatert direkte til temaene innovasjon, økonomisk endring og økonomisk vekst. Noen av de temaer som behandles er svært relevante for SND, og for argumentene fremsatt i Ot.prp.57. Forskningsområdet er veldig bredt, men vi skal fokusere på tre områder. For det første fokuserer vi på den generelle tilnærmingen til finansieringsmessige hindringer for innovasjon. For det andre behandles problemer forbundet med omforming og omstilling, og for det tredje fremhever vi hvilken rolle innovasjonssystemer spiller.

I det lange løp er bedrifters overlevelsessevne og vekstmuligheter kritisk avhengig av bedriftenes evne til å innovere. Innovasjonsevnen avhenger i sin tur av enkeltbedrifters evne til å lære, dvs deres evne til å endre produksjonsprosesser og organisering, og til å utvikle og introdusere nye produkter. Den evne til å lære som ligger til grunn for innovasjonskapasitet avhenger først og fremst av bedriftenes evne til å skape og vedlikeholde 'immaterielle verdier', eksempelvis menneskelig kapital, fagkunnskap, nye organisasjonsformer, forbedret kontroll over og forståelse av markeder osv. Dette krever at det avsettes ressurser til opplæring, FoU, produktdesign, organisasjonsutvikling og kapasitet osv.

Slike avsetninger av ressurser er naturligvis investeringer i ordets egentlige forstand. Dette er investeringer som avsettes i inneværende periode eller perioder for å skape verdier som vil gi avkastning i fremtidige perioder. Et hovedproblem i tilknytning til innovasjonsprosesser er naturligvis at slike avkastninger i prinsippet er vanskelige å forutse og nytteverdien i fremtiden generelt sett usikker. Samtidig er de fleste av de verdiene som skapes på denne måten genuint immaterielle. De kommer ikke frem i bedrifters balanseregnskaper, og behandles regnskapsmessig ofte som løpende utgifter med innvirkning på den løpende lønnsomheten. Finansieringsvanskeligheter forhindrer dannelsen av slike immaterielle verdier som er nødvendige for god innovasjonssystem. Disse hindringene er av to hovedtyper. På den ene siden kan bedrifter være ute av stand til å få tilgang på ekstern finansiering for å utvikle slike immaterielle verdier spesielt og til innovasjon generelt. På den andre siden kan det finnes barrierer som hindrer bedrifter å omfordele interne ressurser til slik aktivitet.

De spesielle problemene i forbindelse med finansieringsbarrierer leder til to generelle typer politiske tiltak. Disse politiske tilnærmingene, og noen av de initiativene de har gitt opphav til, diskuteres i de neste tre delene.

Politiske tiltak kan rettes inn mot det nevnte problemet med å tilegne seg gevinstene fra FoU. Argumentene her er velkjente, men det er viktig å understreke at de leder til finansieringsvanskeligheter. De viktigste politiske tiltakene rettet mot slike finansieringsmessige hindringer er ulike typer skatteinsentiver i tilknytning til FoU-aktiviteter.

Det andre politiske tiltaksområdet omfatter som tidligere nevnt små og mellomstore bedrifter, samt nye teknologibaserte bedrifters vanskelige tilgang på finansiering. Argumentene for spesielle tiltak for disse gruppene bedrifter har vært særs viktige for SND. Argumentasjonen er her mindre teoretisk og mer basert på erfaring, men begrunnelsen er at små innovative bedrifter opplever problemer både med tilgang til finansiering og med å oppnå gode finansieringsbetingelser. Dette forsvarer offentlig

politisk inngripen i form av tilskudd, lån, rentesubsidiering og generell risikokapital. Alle disse instrumentene inngår naturligvis som deler av SNDs virkemiddelapparat.

Omstilling

Omstilling og dynamisk utvikling er viktige deler av enhver innovasjonsbasert teori om økonomiske prosesser. I den etablerte økonomiske teori anses ofte endring og tilpasning til nye situasjoner som uproblematisk, og store deler av nyklassisk teori hevder at slike endringer skjer øyeblikkelig og kostnadsfritt. Innovasjonsforskning har fremhevet at tilpasning til nye teknologier og nye strukturelle forhold kan innebære alvorlige problemer for bedrifter og hele industrigrener. Det argumenteres ofte for at mange bedrifter ikke makter å gjennomføre omstillingene når større teknologiske endringer skjer innenfor bestemte bransjer, og at de dermed taper markedsandeler eller til og med forsvinner helt, enten fra produktområdet til den nye teknologien eller i sin helhet.⁶²

Hovedårsaken til dette er at bedrifter, og da spesielt små bedrifter, har en forholdsvis begrenset teknologisk horisont. Bedrifter konsentrerer seg nesten uten unntak om det de kan best. De fokuserer på produkter og teknologier hvor de har erfaring og ferdigheter, og de forsøker å holde et høyt teknologisk nivå på de teknologiene som utnytter disse ferdighetene. Dette resulterer i en situasjon der bedrifter har stor kompetanse innenfor sine egne teknologiske kunnskapsområder, men relativt begrenset kapasitet selv i nært relaterte områder. Dette fører til tre typer problemer:

For det første er det nesten sikkert at bedrifter selv under normale innovasjonsforhold ofte vil støte på teknologiske problemer som går utover deres eksisterende kompetanse. For det andre kan det inntreffe endringer i teknologiske muligheter eller i etterspørselsmønstre som beveger markedet inn på nye teknologiske områder. Som resultat av dette kan det såkalte teknologiske 'brudd' oppstå. Vi har tilstrekkelig belegg for å hevde at selv relativt små brudd kan føre til store problemer for bedrifter som ikke har erfaring eller bakgrunn i den nye teknologien. Dette er et problem spesielt i små økonomier som har et relativt begrenset antall økonomiske aktører fordelt på mange sektorer. Dette gjør at forholdsvis små teknologiske brudd kan provosere frem store endringer i en sektor. For det tredje kan det skje større forandringer i teknologiske 'regimer'. Slike omforminger kan være spesielt vanskelige siden de ofte krever utvikling av eller tilpasning til helt nye generiske teknologier, der den relevante kompetansen, organisatorisk så vel som teknisk, ligger utenfor bedriftenes eksisterende kompetansesfære.

Det er derfor sannsynlig at det vi kan kalle 'omstillingssvikt' vil inntreffe. Mange politiske tiltak er faktisk rettet mot dette, ofte uten eksplisitt begrunnelse. Denne delen av forskningslitteraturen om innovasjon gir støtte til de omstillingsproblemene som diskuteres i Ot.prp.57.

⁶² Eksempler på forskning på dette feltet er: Ehrnberg, Ellinor and Niklas Sjøberg (1995): *Technological Discontinuities, Competition and Firm Performance, Technology Analysis and Strategic Management*, Vol. 7, No. 1, 93-107; Foster, Richard N. (1986): *Innovation – The Attackers Advantage*, Summit Books, New York; Henderson, Rebecca and Kim Clark (1990): *Architectural Innovation: The reconfiguration of Existing Product Technologies and the Failure of Established Firms, Administrative Science Quarterly*, Vol. 35, 9-30; Utterback, James and Linsu Kim (1986): *Invasion of a Stable Business by Radical Innovation*, in Paul R. Kleindorfer (ed.) (1986): *The Management of Productivity and Technology in Manufacturing*, Plenum Press, New York and London

Innovasjonssystemer

‘Systemtilnærminger’ til innovasjon er basert på en av de mest grunnleggende tankene i moderne innovasjonsstudier, nemlig ideen om at bedrifters innovasjonsaktiviteter ikke utelukkende kan forstås som uavhengige beslutninger fattet på bedriftsnivå. I stedet sees innovasjon på som interaksjon mellom enkeltbedrifter og deres omgivelser. På ett nivå består disse omgivelsene av interaksjon mellom bedrifter, særlig mellom bedrift og bedriftens nettverk av kunder og leverandører. Argumentet her er at relasjonene mellom bedrifter ofte består av langsiktige kvasi-samarbeidsforhold som påvirker læringsprosesser og utviklingen av ny teknologi. Disse relasjonene anses ikke å være ensbetydende med ‘arm-lengdes’ markedsrelasjoner. I stedet innebærer disse nære bedriftsrelasjonene at aktørene gjensidig påvirker hverandre i et nært og integrert samspill og hvor utvikling av produktiv kompetanse skjer i som et resultat av dette samspillet. På et annet nivå består bedriftenes omgivelser mer av generelle faktorer som virker inn på bedriftenes adferd. Sosiale og kulturelle forhold, institusjoner og organisatorisk rammeverk, og sist, men ikke minst, den vitenskapelige og teknologiske infrastrukturen som for eksempel universiteter og forskningsinstitutter.

Tilnærminger som tar utgangspunkt i nasjonale innovasjonssystemer er fundert på to basiselementer, begge med utspring i innovasjonsstudier.⁶³ På den ene siden har vi bedriftsstudier av avhengighetsforhold mellom bedrifter som produserer og de som bruker teknologi. I disse studiene understrekes det at ny teknologi skapes ved vedvarende interaksjon mellom produsenter og brukere. På den andre siden finnes studier av nasjonale institusjonelle forhold. Den første av disse tilnærmingene er mest relevant for SND. ‘Produsent – bruker’ samarbeid i utviklingen av ny teknologi innebærer at læreprosessene som foregår er interaktive. Mellom aktørene forgår det en ‘flyt’ av data, informasjon og tilbakemeldinger om behov knyttet til produktene og produktenes yteevne. Grupper av brukere og produsenter som er involvert i slik interaktiv læring, utgjør sammenslutninger med spesiell teknologisk kompetanse og sett under ett utgjør disse de ulike delene i det nasjonale innovasjonssystemet.

En rekke empiriske studier har vist at samarbeid mellom bedrifter (nettverksarbeid) og samarbeid mellom bedrifter og universiteter/forskningsinstitutter, utgjør en sentral del av innovasjonsaktivitetene i økonomien. Fra et politisk synspunkt innebærer dette at støtte til nettverksrelaterte aktiviteter er en viktig form for innovasjonsstøtte. Dette vil bli nærmere diskutert når SNDs virkemidler behandles.

Empiriske resultater fra nyere innovasjonsforskning

Innovasjonsforskning er et forholdsvis nytt forskningsfelt. Feltet har grodd frem siden begynnelsen av 1980-tallet, og siden den tid er mange aspekter ved kunnskapsproduksjon blitt undersøkt av personer med ulik faglig bakgrunn. Store deler av denne forskningen er hovedsakelig empirisk innrettet. Forholdsvis grunnleggende spørsmål rundt de faktiske sidene ved innovasjon er blitt undersøkt ved hjelp av casestudier og statistisk analyse. Sistnevnte har spesielt siden 1990-tallet kunnet trekke på nytt datamateriale (særlig undersøkelser av innovasjonsaktivitet og produksjon på nasjonalt nivå), i tillegg til

⁶³ Mer om denne typen litteratur i Charles Edquist, “Introduction: systems of innovation approaches - their emergence and characteristics”, in C. Edquist (ed) *Systems of Innovation - Technologies, Institutions and Organizations* (London: Pinter)

forbedret FoU-data, betydelig forbedrede patentdata og databaser om vitenskapelige publikasjoner. Resultatene fra de studiene som har benyttet dette og lignende materiale har til tider ført til radikal endring i vår forståelse av de karakteristiske trekk som preger innovasjon, og forholdet mellom innovasjon og økonomisk vekst. Store deler av den nedfelte kunnskapen er blitt utfordret, og dette har fått følger for vår oppfatning av hvilken rolle offentlig politikk spiller.

Et hovedanliggende innenfor moderne innovasjonsforskning er å tilbakevise at innovasjon simpelthen er en konsekvens av forutgående oppdagelser – den såkalte ‘lineære’ innovasjonsmodellen. Slike innovasjonsmodeller antyder at forutgående kunnskapsproduksjon, hovedsakelig i form av FoU, er en betingelse for at innovasjon skal skje. Moderne forskning er derimot tilbøyelig til anse FoU kun som ett av mange elementer i det komplekse knippet av aktiviteter som utgjør bedriftens samlede innovasjon. I en bedrift framkommer innovasjon gjennom interaksjon mellom markedsstrategier, designprosesser, utvikling av ferdigheter blant arbeidstakere, anskaffelse av ny kapital og halvfabrikata (samtidig med læring av hvordan de skal brukes) osv. I tillegg kommer ikke den kunnskapen bedrifter bruker for å innovere utelukkende fra bedriften selv. Som tidligere nevnt genereres kunnskapen i interaksjon mellom bedrifter og leverandører, kunder, konsulenter, universiteter, forskningsinstitutter m.m.. FoU anses derfor å være kun en av flere aktiviteter i en generell søke- og læreprosess. Denne søke- og læreprosessen er sterkt farget av bedriftens konkurransestrategi, og interagerer med andre bedrifter og organisasjoners bredere kunnskapsproduserende prosesser.

Med hensyn til offentlig politikk har vi minst seks viktige resultater fra innovasjonsforskning som med stor sikkerhet bekreftes av bredt anvendbare lands- og industriomfattende data og empiriske resultater. Disse resultatene og deres konsekvenser for den offentlige politikk er som følger:

Innovasjon er gjennomgående. Innovasjon er ikke noe som skjer bare innenfor forholdsvis små grupperinger i høyteknologiske næringer eller noe som er drevet frem av et lite antall næringer eller teknologier. Nyere innovasjonsdata, spesielt fra EU, viser med tydelighet at innovasjon er fordelt på tvers av systemene i alle europeiske land. Industrier som anses å være ‘tradisjonelle’ eller ‘modne’ eller ‘lavteknologiske’ genererer ofte betydelige omsetningsmengder fra teknologisk sett nye produkter og prosesser. Likedan er tjenestesektoren også svært innovativ og dette er spesielt viktig fordi tjenestesektoren er den største sektoren i alle utviklede økonomier. Konsekvensen av dette er at offentlig politikk må vurdere behovene til et bredt omfang av sektorer og industrier.

Innovasjon er avhengig av samarbeid og interaktiv læring. Det er meget sjeldent at bedrifter innoverer uten teknologisk samarbeid. Produksjon av kunnskap skjer gjennom interaktive prosesser med andre bedrifter, organisasjoner, vitenskapelig og teknisk infrastruktur, osv. Empirisk forskning i en rekke land, særlig i OECD-regi, viser at innovative bedrifter samarbeider, at samarbeidsforholdene er langvarige og at den offentlig støttede infrastrukturen (som for eksempel universiteter og forskningsinstitutter) er viktige samarbeidspartnere. Følgene av dette er at offentlig politikk bør ha et perspektiv som inkluderer mer enn kun enkeltbedrifter.

Innovasjon er høyst usikkert. Innovasjon innebærer betydelig usikkerhet, både i teknologisk og økonomisk forstand. Bare unntaksvis har det vært mulig å forutsi den retningen innovasjon tar, selv i generelle termer. Det har også sjeldent vært mulig å forutse det økonomiske utbyttet fra nye prosesser og produkter. Bedrifter tar ofte feil når

det gjelder å forutse utviklingen, selv i de tilfeller de er godt informert og ledet av høyst kompetente og kunnskapsrike mennesker. Dette fører til at bedrifter får store problemer når det skal fattes investeringsavgjørelser som involverer innovasjon. Den politiske konsekvensen er enkel: en offentlige politikk som innebærer å velge ut spesielle 'høyvekst' teknologier eller aktiviteter har liten sjanse for å lykkes.

'Klynger' er viktige, og gjenspeiler nasjonale og regionale industrielle og teknologiske spesialiseringsmønstre. Et bredt omfang studier har vist at klyngedannelser synes å være av avgjørende betydning for bedrifters konkurransefortrinn. 'Horisontale' klynger, dvs grupper av bedrifter innenfor samme bransje, er et utbredt fenomen og synes å være forbundet med bedre økonomisk yteevne for bedriftene i klyngene. 'Vertikale' klynger, dvs vedvarende relasjoner mellom bedrifter i ulike bransjer, kan identifiseres ved hjelp av spesielle 'input-output'-teknikker, og gjenspeiler svært ulike nasjonale spesialiseringer. Det finnes også en del resultater som indikerer at klyngedannelser på tvers av landegrenser øker i betydning. Slike spesialiseringsmønstre er bygd opp over lang tid og er ofte vanskelige å forandre på. Konsekvensen av dette er at politikere alltid bør være oppmerksomme på et land eller en regions særegne spesialiseringsmønstre. Innovasjonsprioriteringer må skje på grunnlag av nøye vurderinger av slike mønstre og det samme gjelder for det generelle utvalget av virkemidler.

Innovasjonssystemer og innovasjonspolitik

Disse lærdommene og den forståelsen som nå er i ferd med å etableres om den rolle innovasjon spiller i økonomisk utvikling og vekst, har betydelige konsekvenser både for hvordan man beskriver politikktuformingens rolle og for det grunnlaget politikktutformere har for å tilrettelegge og prioritere offentlig innsats rettet mot innovasjon og økonomisk vekst. Den grunnleggende usikkerheten som er knyttet til innovasjon, og den systemiske dimensjonen av disse innovasjonsprosessene innebærer at politikktutformerens, om det nå er politikerens eller embedsmannens, rolle endres fra det tradisjonelle og overforenklete bildet å korrigere og finjustere for en konkret markedssvikt. Politikktutforming endres med det til selv å bli en eksplorativ virksomhet, stilt overfor betydelig usikkerhet, med behov for en systematisk tilnærming til 'policy learning' (se bl.a. J. Hauknes og L. Nordgren (1999)). Videre innebærer det at informasjons- og vurderingsgrunnlaget for en politikktutformer ikke nødvendigvis er en variant av vurderingsgrunnlaget for en markedsbasert aktør.

Dette grunnlaget for å nærme seg forståelse av innovasjons-, regional- og næringspolitikk medfører altså en betydelig dreining i kravene policy-systemet stilles overfor, og de kompetansekrav som stilles. Den posisjon SND har i det norske nærings- og regionalpolitiske systemet innebærer at SND til fulle står overfor slike krav og forventninger. For å fylle en slik rolle kreves det en betydelig analytisk innsikt og systematisk utvikling av den erfaring SND akkumulerer som konsekvens av sin virksomhet.

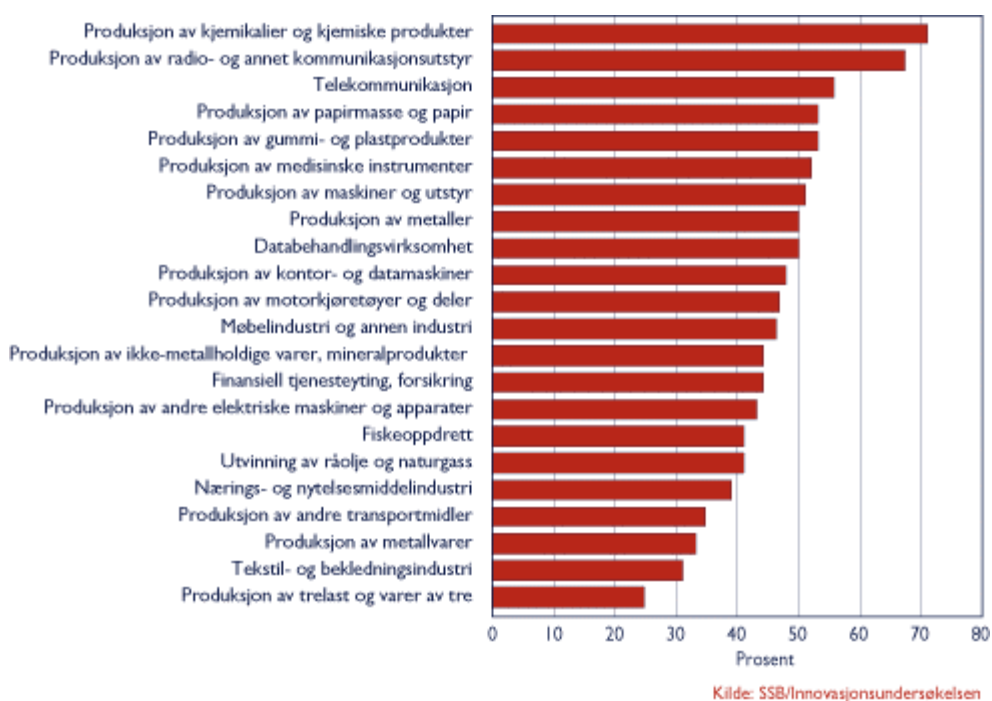
Aspekter ved den empiriske innovasjonsstrukturen i Norge

De generelle formålene og utformingen av virkemidler må sees i sammenheng med hvordan innovasjon foregår i det norske innovasjonssystemet. Vi vil i denne delen fremheve en rekke viktige empirisk baserte innovasjonsmønstre relatert til diskusjonen foran. Dataene i denne delen baserer seg på Statistisk Sentralbyrås Innovasjonsundersøkelse for 1997 som dekker et stort representativt utvalg av norske

industri- og tjenesteytende bedrifter. I et senere kapittel kommer vi til å sammenligne SNDs engasjementsbedrifter mot disse dataene.

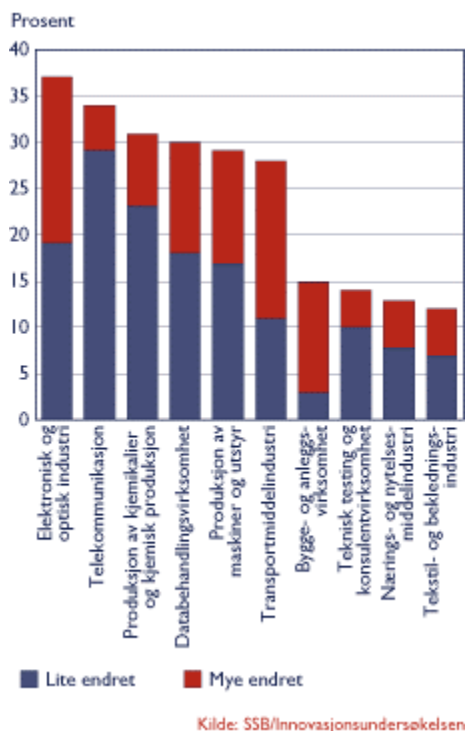
Det første poenget vi vil fremheve henger sammen med det faktum at innovasjon skjer i alle sektorer, og er ikke begrenset til en liten gruppe innovasjons- og kunnskapsintensive sektorer. Når innovasjon defineres som introduksjon av et nytt eller endret produkt eller produksjonsprosess så innoveres det i mange bedrifter fordelt på alle sektorene i den norske økonomien. Dette vises i Figur 4-2. Som vi ser finnes det variasjoner mellom de ulike sektorene, men alle sektorene har innovative bedrifter. Sektorene med de høyeste andelen innoverende bedrifter omfatter også såkalte 'lavteknologiske' sektorer som for eksempel produksjon av kjemikalier og kjemiske produkter og papirmasse og papir.

Figur 4-2: Andel innovative foretak i næringer hvor over 25 prosent av foretakene er innovative i 1997



Et viktig spørsmål blir derfor hvilke økonomiske effekter denne innovasjonsaktiviteten gir. Undersøkelsen registrerer også data for hvor stor andel av bedriftenes salg som utgjøres av innovative produkter introdusert i løpet av de siste tre årene. Figur 4-3 viser igjen at dette er fordelt over mange sektorer.

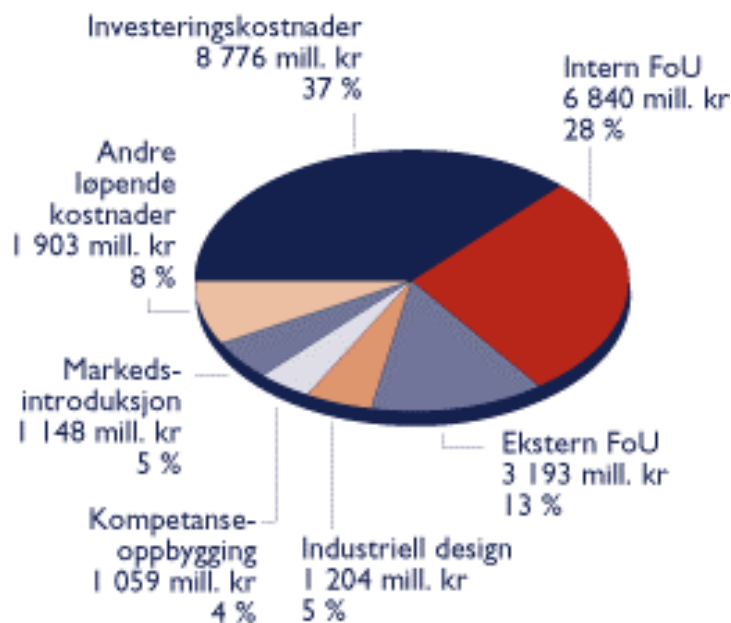
Figur 4-3: Andel nye og endrede produkter som andel av samlet omsetning i 1997 etter bransje. Bransjer hvor andelen utgjør 10 prosent eller mer.



Dataene viser at det ikke er noe behov for sektorspesialisering i SND, og dataene støtter den generelle næringsnøytrale holdningen som ble vektlagt i SNDs etableringsdokumenter.

La oss nå gå over til spørsmålet om innovasjonskostnader. SSBs undersøkelse samler data for en rekke bedriftsspesifikke kostnader i forbindelse med utvikling og introduksjon av nye produkter. I tillegg til de vanlige FoU-dataene omfatter disse kostnadene kapitalutgifter, design, markedsanalyser, opplæring osv.

Det er viktig å legge merke til at den største enkeltkostnad i forhold til innovasjon i Norge er kapitalutgifter i forbindelse med nyetablering og utstyr. Men kostnadene til markedsanalyser, opplæring osv er også betydelige. Disse dataene viser at den støtten SND yter til slike typer formål rettferdiggjøres ut fra innovasjonskostnadenes faktiske struktur i norske bedrifter. Det bør nevnes at disse kostnadene varierer betraktelig mellom næringer, og mye av innovasjonen i tradisjonelle sektorer er sterkt knyttet opp mot kostnader som ikke vanligvis karakteriseres som FoU. Dette er områder hvor Forskningsrådet ikke har engasjert seg i noen vesentlig grad, og derfor er SNDs støttende rolle svært viktig på disse områdene.

Figur 4-4: Totale innovasjonskostnader i 1997 etter kostnadstype.

Kilde: SSB/Innovasjonsundersøkelsen

Til slutt fokuserer vi på de faktorene som forhindrer innovasjon. Hva er hovedgrunnene til at innovasjonsprosjekter blir forsinket, stoppet eller hindret fra å starte opp? Bedriftene i undersøkelsen ble spurt om å vurdere betydningen av ulike faktorer. Tabell 1 viser antall prosjekter som ble utført av utvalget på rundt 2000 bedrifter som på en eller annen måte ble forhindret. Bedriftene ble spurt om å vurdere hvilke barrierer som var 'svært viktige'. Dette spørsmålet ga tre viktige resultater som er av interesse for SND. For det første kan man av resultatene se at en viktig barriere for innovasjon er risiko. Dette viser at SNDs vektlegging av risikoavlastning som ble diskutert i kapittel 1 kan rettferdiggjøres. For det andre er finansieringsmessige hindre viktige. Det tredje poenget er at organisatoriske og kompetansemessige barrierer er av stor betydning, noe som fremhever betydningen av støtte til omstilling i bedrifter.

Tabell 4-1: Innovasjoner som ble alvorlig forsinket, avbrutt eller hindret fra å starte i 1997. Faktorer som begrenser innovasjonsvirksomheten. Antall enheter.

Faktorer	Innovasjoner berørt uansett årsak	Alvorlig forsinket	Avbrutt	Hindret fra å starte
Uansett faktorer	735	554	256	338
For stor økonomisk risiko	282	75	101	127
For høye innovasjonskostnader	228	86	54	108
Manglende passende finansieringsmuligheter	154	55	28	81
Organisatoriske forhold	406	298	72	111
Mangel på kvalifisert personell	395	293	59	107
Mangel på teknologisk informasjon	171	114	40	24
Mangel på markedsinformasjon	145	78	25	57
For strenge standarder og forskrifter	68	29	18	22
Mangel på interesse blant kunder for nye produkter og prosesser	139	42	65	44

Kilde: SSB/Innovasjonsundersøkelsen 1997

Begrunnelsen og implikasjoner for SND: en vurdering

Sett på bakgrunn av målsettinger og den foregående diskusjonen om begrunnelser for offentlig politisk inngripen i industrifinansiering, samt på bakgrunn av økonomisk teori og innovasjonsforskning som er blitt diskutert, er det vårt syn at målsettingene for SND er hensiktsmessige og relevante. Mye avhenger allikevel av hvordan disse målsettingene blir operasjonalisert og satt ut i praksis. Til en viss grad er dette avhengig av at virkemidlene er passende og hvordan de i sin tur virker. Vi vil fremheve et element av dette problemet her, nemlig problemet med markedssvikt i forbindelse med innovasjon og hvordan organisasjoner evner å oppdage dem og tilpasse seg denne markedssvikten.

Hovedlitteraturen rundt markedssvikt fokuserer på å korrigere for markedssvikt på en slik måte at en form for optimal situasjon gjenopprettes. Vi har fremhevet at en slik tilnærming i tilknytning til politikktutforming har store begrensninger, ikke minst fordi man svært sjelden har noen ide om hvordan denne optimale situasjonen faktisk ville vært. Man har rett og slett ikke total informasjon og den rasjonelle kalkuleringssevnen som kreves for å identifisere optimale situasjoner, langt mindre det å utforme politikk for å nå dette målet. Et hovedproblem i forbindelse med det å forstå innovasjon, slik vi har fremhevet over, er at det nesten alltid er snakk om situasjoner preget av stor usikkerhet, der erfaringsbaserte vurderinger er viktigere enn optimale kalkuleringer.

Den gjennomgående usikkerheten og forandringen som er forbundet med innovasjonsprosesser har viktige implikasjoner for en politikktøvende organisasjon som SND. Pga denne usikkerheten vil vi hevde at det er svært nødvendig for SND å være en lærende organisasjon. Dersom SND ikke kan ta optimale avgjørelser, må SND i stedet lære effektivt av erfaring. Dette innebærer at SND må beherske den økonomiske og teknologiske situasjonen i den norske økonomi, må forstå bransjemessige trender og dynamikk, ha oversikt over hovedutviklingen innen teknologi osv. Et av hovedproblemene for SND vil være om organisasjonen har de informasjonsressursene og den analytiske evnen som kreves for konstant å beherske sine omgivelser og gjøre de nødvendige tiltakene der det er påkrevet. Denne situasjonen krever at SND er en reflekterende og proaktiv utviklingsaktør i stedet for kun å reagere på press utenfra. I neste kapittel vil vi

argumentere for at dette er et område hvor SND på det nåværende tidspunkt er svak. Dette er et hovedproblem i forbindelse med vårt forslag om å omforme SNDs overordnede rolle, noe vi mener er nødvendig og begrunnet, for å kunne bli mer effektiv i praksis.

Kapittel 5. SNDs virkemidler

SND mellom barken og veden - SNDs virkemidler og rolle i det næringspolitiske systemet

SNDs egenpresentasjon av mål og visjon

SND skal bidra til økt verdiskaping i norske næringsliv gjennom tilførsel av kapital og ved å iverksette andre tiltak som fører til at norske bedrifter får bedre konkurranseevne og lønnsomhet. SND skal også stimulere til økt nyskaping og bedre utnyttelse av landets ressurser. Et viktig mål er å skape lønnsomme bedrifter som gir gode og varige arbeidsplasser over hele landet. SNDs satsingsområder er:

- små og mellomstore bedrifter
- nyskaping, bedriftsutvikling og omstilling
- distrikt
- kompetanse
- kvinner

Introduksjon

Med bakgrunn i SNDs mål og begrunnelse gir dette kapitlet en oppsummerende oversikt og vurdering av SNDs virkemidler. Et senere kapittel vil behandle hvordan disse virkemidlene er blitt anvendt i praksis – dvs en detaljert oversikt over nivået og fordelingen av bruken av hvert enkelt virkemiddel, fordelt på ulike regioner, næringer og bedriftsstørrelseskategorier. I dette kapitlet er vi opptatt av virkemidlenes hensikt og innhold, samt deres funksjon i tilknytning til SNDs spesifikke mål.

Vi har tidligere foreslått at SNDs primære formål er knyttet til innovasjon: etablering, ny produktutvikling, omstilling og så videre. Et kjernespørsmål i forbindelse med vurderingen av disse virkemidlene er hvordan de bidrar til å overkomme barrierer forbundet med innovasjon, og generelt hvordan de bidrar til å fremme bedrifters innovative evner. Det er allikevel viktig ikke å betrakte denne hensikten på en for enkel måte – et spørsmål vi vil diskutere under. Samtidig er det viktig å huske på at SND også har målsetninger som ikke er direkte forbundet med innovasjon –som for eksempel fremming av levedyktige bedrifter i regionene og støtte til kvinner i næringslivet. Siden disse målsettingene er politisk bestemt krever de ingen spesiell begrunnelse, ei heller spesifikke instrumenter, men påvirker allikevel implementeringen av de ordinære SND-instrumentene.

SNDs etablering og utvikling – hovedprinsipper og valg

Etter at beslutningen om å samordne Industrifondet, DU, Industribanken og Småbedriftsfondet var tatt sto man i prinsippet overfor et valg mellom to alternativer for SND; å legge hovedvekten på

- innovasjonspolitiske funksjoner knyttet opp mot begrunnelsene som i forrige kapittel ble omtalt som Arrow-Nelson begrunnelsen, eller
- funksjoner knyttet til forbedring av tilgangen til næringskreditt, til motvirking av slike former for markedssvikt i kapitalmarkeder som ble omtalt under diskusjonen av ufullstendige markeder og asymmetrisk informasjon.

Den første rollen for SND ville legge vekt på å utvikle SND til en innsiktsfull veileder for styrking og forming av innovasjon i engasjementsbedrifter og –næringer med utgangspunkt i nærings- og regionalpolitiske mål. Med det ville det sannsynligvis følge et mer direkte samvirke mellom SND og engasjementsbedriftene og en tung rolle for SND som et nasjonalt ankerfeste for å utvikle nasjonale strategier og tiltak som bygger bro mellom virkemidler rettet mot bedrifters innovasjons- og absorpsjonsevne og overordnede, samfunnsmessige mål for nærings- og regionalutvikling. I lys av diskusjonen i forrige kapittel ville dette plassere SND som en sentral aktør i det norske nærings- og regionalpolitiske systemet for å forestå ‘policy’ læring, og med det legge premisser for en adaptiv og læringsorientert nærings- og regionalpolitikk.

Den andre rollen, med hovedvekten på markedssvikt på kredittmarkedene, innebar å legge større vekt på SND som en utfyllende og komplementerende finansieringsinstitusjon ved siden av private finansinstitusjoner. Det ville ha medført at betydelig vekt ville blitt lagt på et mer distansert engasjement fra SNDs side, særlig i forhold til prosjektutvikling og –implementering, med en uavhengig vurdering av SND av den samfunnsøkonomiske ønskeligheten av det enkelte prosjektet som finansieringsobjekt. Primærfokus ville derfor i større grad være det enkelte prosjektet, med forholdet til bedriften som vurderingsfaktor begrenset dels til vurderingen av evnen til å gjennomføre prosjektet, dels som bærer av de mekanismer som eventuelt genererer de samfunnsøkonomiske gevinstene. En slik finansieringsrolle ville medføre en nedtonet vektlegging av SNDs rolle som strategisk tilrettelegger og planlegger og en større vektlegging av SNDs reaktive arbeidsmåte i forhold til bedrifters initiativ og søknader heller enn en igangsettende, hva vi kan kalle proaktiv rolle i forhold til samme.

Den organisasjonen som man la opp til ved etableringen faller ikke entydig i noen av disse kategoriene, men ble utformet som et blandingsprodukt. På den ene siden la man opp til et sett med virkemidler som omfattet kredittformer som skulle utfylle en kreditt-kompenserende rolle, og en overordnet beskrivelse og målstruktur som vektla ‘nøytrale’ prinsipper for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. På den annen side la den mer detaljerte beskrivelsen opp til en mer direkte ‘systemrolle’ for SND, særlig i forhold til distriktpolitiske og omstillingsrelaterte mål.

SND fikk i utgangspunktet en uklar strategisk rolle; det het at fondet “skal være et redskap for å realisere (nærings- og distriktpolitiske) målsettinger. ... Det må være en ‘kanal’ mellom sentrale statlige myndigheter og fondet slik at staten kan formidle mål og rammer for den sektorpolitikk som ønskes realisert”⁶⁴. SNDs funksjonsmåte ble i disse første årene beskrevet som ‘søknadsstyrt’. Det het i forbindelse med utformingen av omstillingsprogrammet for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien at “tiltakene rettes mot den enkelte bedrift eller samarbeidende bedrifter på grunnlag av søknad (og) at SND *på vanlig måte* prioriterer mellom søknadene slik at kapasiteten i de ulike bransjer og for de ulike produkttyper tilpasses den produksjonen som kan avsettes lønnsomt under de aktuelle markedsforhold”⁶⁵. Tiltakene skal være basert på bedriftenes egne planer og strategier.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 57 (1991-92), s. 22

⁶⁵ St.prp. nr. 60 (1993-94), s. 20. Denne ‘tvisynte’ holdningen gjenspeiler seg også i programmets mål, det skal både “bidra til en lønnsom og internasjonalt konkurransedyktig industri” og gi “konkurransemessig effekt på kort sikt”.

I lovproposisjonen het det at SND bl.a. skal “stimulere til næringsutvikling og sysselsetting ..., gi premisser for utviklingen av, og være et redskap i gjennomføringen av en nasjonal næringspolitikk ... (og) realisere distriktpolitiske målsettinger ...”⁶⁶. Når SND omtales som “en kraftfull støttespiller for utvikling av norsk næringsliv”, er det som støttespiller for *næringslivet*, og i mindre grad for politiske myndigheter, man så for seg fondet. Den ensidigheten, ved å betrakte fondet som utøver av en politikk og ikke som en medspiller for politikkkutforming, kom klart fram når SNDs sektorpolitiske oppgaver omtales, fondet “skal være et *redskap* for å realisere [nærings- og distrikts-]politiske målsettinger. Fondet vil altså ha et innholdsmessig formål som går utover det rent kommersielle. SND fyller ikke sin oppgave ved kun å gi avkastning på den innsatte kapitalen. Det må være en “kanal” mellom sentrale statlige myndigheter og fondet *slik at staten kan formidle mål og rammer* for den sektorpolitikk som ønskes realisert ... Staten har altså et styringsbehov overfor fondet som går utover det å fastsette fondets hovedformål og virkefelt”⁶⁷.

I praksis ble allikevel SND tillagt strategiske oppgaver. Allerede i 1994 ble SND trukket inn i prosesser knyttet til politiske initiativ. Initiativet knyttet til omstillingsprogrammet for næringsmiddelindustrien var basert på en rapport utarbeidet av SND med utgangspunkt i endrede rammebetingelser for disse næringene som følge bl.a. av GATT-avtalen og da forventet endret tilknytning til EU⁶⁸. Videre ble SND bedt om å “utrede behov for tiltak og skissere forslag til innhold i en ... helhetlig strategi for ... norsk fiskeriindustri”⁶⁹. Dette peker mot en mer utstrakt vilje til aktiv bruk av SND i grunnlaget for næringspolitiske prioriteringer enn det formuleringene i Ot.prp. 57 (1991-92) kunne tolkes til å legge opp til.

Det viktigste verktøyet for SND er selvfølgelig virkemidlene, deres form og omfang og det handlingsrommet SND har for disponeringen av dem og hvordan dette henger sammen med de overordnede målene som SND er satt til å forvalte. Den viktigste målsettingen er fastsatt i lovens formålsparagraf; SND

“...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 utbygde næringsgrunnlag”

SNDs arbeidsområde er hele grunnlaget for langsiktig nasjonal evne til verdiskaping innenfor hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De neste avsnittene vil gi en skjematisk beskrivelse av SNDs forskjellige virkemidler og deres begrunnelse.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 57 (1991-92), s. 15

⁶⁷ *Op.cit.*, s. 22

⁶⁸ Jfr. St.prp. nr. 60 (1993-94) og Innst.S. nr. 2 (1994-95).

⁶⁹ St.prp. nr. 1 (1994-95) Tillegg nr. 9 *Salderingsproposisjonen*, s. 97

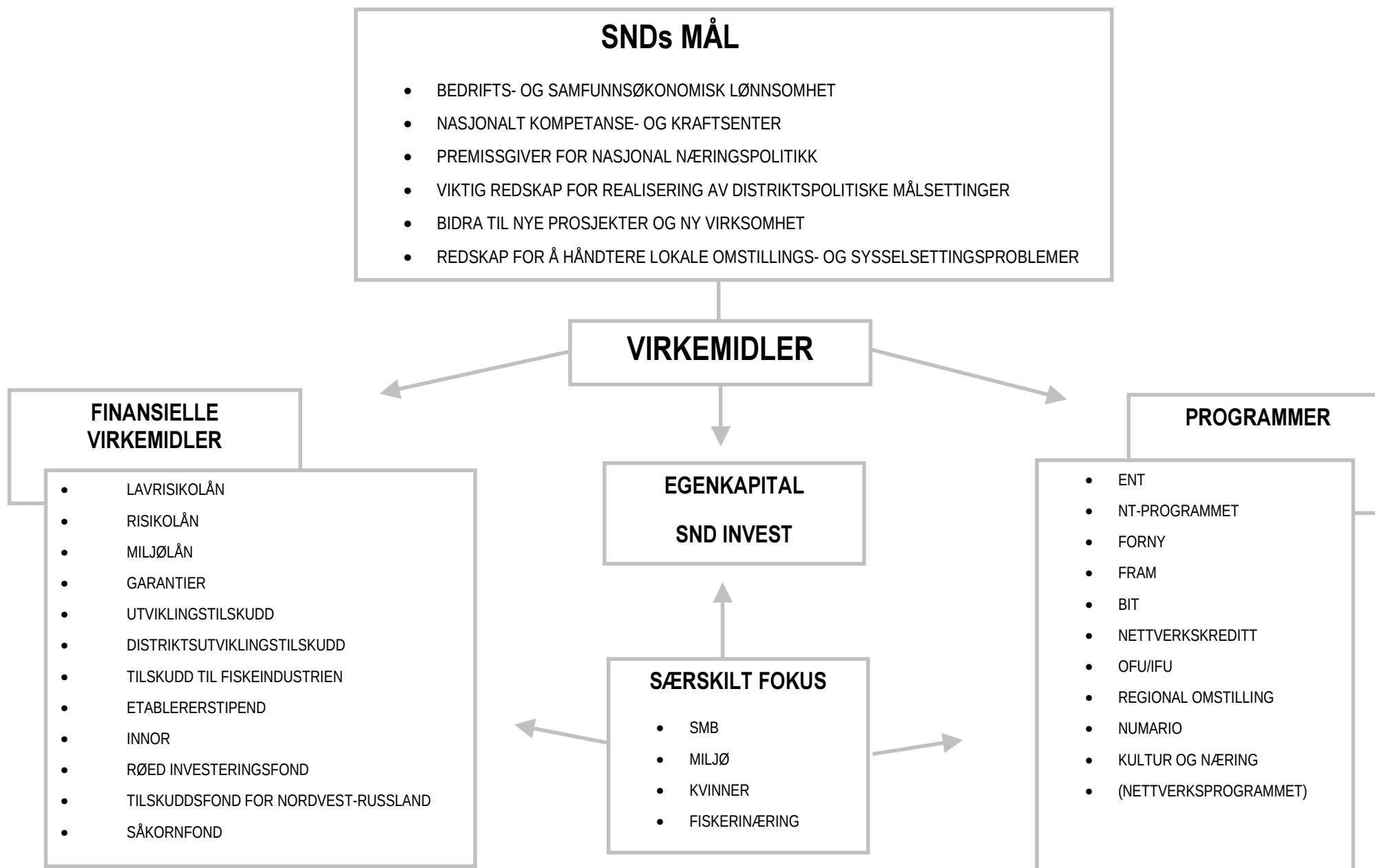
SNDs virkemiddelportefølje

SND har en kompleks virkemiddelstruktur. Det finnes tre grunnleggende typer virkemidler: finansielle instrumenter, programmer og andre virkemidler. Hver av disse har en rekke undergrupper. Det finansielle området kan deles opp i 12 spesifikke instrumenter fordelt på fem generelle grupper; lån, tilskudd, garantier, etablererstipend og egenkapital. Siden 1993 har det vært 22 programmer som hver er karakterisert ved relativt spesifikke mål (som for eksempel opprettelse av bedrifter i spesielle regioner, eller samarbeid mellom infrastrukturinstitusjoner og bedrifter). Den grunnleggende virkemiddelstrukturen, og dens forhold til SNDs helhetlige organisasjon, er vist i figuren på neste side.

Vurdering av SNDs virkemidler: bakgrunn og tilnærming

Som vi nevnte over er mange av SNDs virkemidler myntet på innovasjonsevne som en forutsetning for overlevelse og vekst i bedrifter. Virkemidlenes funksjon må vurderes ut fra hvordan de forholder seg til markedssvikt eller innovasjonsbarrierer spesielt i forbindelse med innovasjonsfinansiering, kompetansebygging og andre deler av innovasjonsprosessen. Innovasjonsprosesser er komplekse, og dette har den uheldige effekt at de ofte blir gjenstand for overforenkling, eller ren synsing, når det gjelder politikkspørsmål. Det er viktig å unngå slike forenklinger når man vurderer virkemidler, og man må være oppmerksom på nyanser i ulike situasjoner. I et tidligere kapittel har vi beskrevet noen viktige forhold når det gjelder å forstå innovasjon i Norge. De viktigste dimensjonene som kort bør fremheves er:

Norge har en økonomisk struktur som i stor grad baserer seg på det som ofte omtales som 'lavteknologisk' industri og tjenesteyting, noe som er spesielt viktig i distrikts-Norge. Disse næringene er allikevel i høy grad innovative – de utvikler nye produkter og prosesser, og innovasjonsaktiviteter er en viktig faktor for deres konkurransedyktighet.



De nevnte sektorene karakteriseres vanligvis ved komplekse kunnskapsgrunnlag, ofte fordelt på mange institusjoner og organisasjoner. Mange norske næringer har opplevd, eller opplever, radikale forandringer i sitt kunnskapsgrunnlag, og står av den grunn overfor store utfordringer i det å tilpasse seg disse forandringene. Forandringene er i seg selv komplekse – de innebefatter mange forskjellige teknologier og former for kunnskap.

Kort viser disse poengene at distinksjonen mellom 'høYTEknologiske' og 'lavTEknologiske' næringer ikke er særlig god, og heller ikke den vanlige distinksjonen mellom kunnskapsintensive næringer og aktiviteter på den ene siden, og ressursbaserte næringer på den andre.

Vi fremhever disse poengene fordi noen av de store 'eierne' av SND synes å ha en veldig smal oppfatning av innovasjon. Spesifikt har KRD nylig publisert en rapport der en konsulent vurderer KRDs virkemidler i lys av en svært begrenset oppfattelse av innovasjon og næringskarakteristika.⁷⁰ Denne rapporten baserer seg på en tidligere utgivelse om regionalutvikling som også er publisert av KRD.⁷¹ Rapporten vurderer mange av SNDs virkemidler, inkludert etablererstipendordningen, risikolån, investeringstilskudd osv.

På tross av at vurderingen hevder å basere seg på 'nyere innovasjonsteori' hviler arbeidet faktisk på en svært gammel ide, nemlig at vekst drives av nye sektorer som kjennetegnes av radikal innovasjon. (Generelle ideer og resultater fra nye innovasjonsanalyser blir ikke diskutert i det hele tatt – det er faktisk en total mangel på slik diskusjon, og et tilsvarende totalt fravær av henvisning til empirisk arbeid fra innovasjon i Norge eller noe annet sted). Rapporten hevder helt korrekt at alle næringer har innovasjonspotensial, og at man må tenke på kompleksiteten i forholdet mellom næringer (og, vi tilføyer, mellom næringer og institusjoner, som for eksempel UoH-sektoren) når det gjelder å forme innovasjonspotensial. Dette betyr at man derfor ikke kun burde bruke vanlige næringsklassifiseringer. I rapporten blir dette poenget allikevel oversett til fordel for en tilnærming som argumenterer for at noen næringer er 'modne' og noen er 'kunnskapsintensive'.⁷² Argumentet er at 'kunnskapsbasert næringsvirksomhet... har sitt konkurransefortrinn først og fremst i kunnskap'. Som kontrast har "...moden næringsvirksomhet sitt konkurransefortrinn i lav lønn, andre billige innsatsfaktorer, laber internalisering av eksterne (miljø) faktorer (som lokal og global forurensning), importbeskyttelser med mer". Rapporten inneholder ingen definisjon eller diskusjon av hva som menes med 'kunnskap', men antar enkelt og greit at det er lett å skille mellom næringer på bakgrunn av kunnskap: "Det finnes en viktig korrelasjon mellom den tradisjonelle næringsinndelingen og kunnskapsbasert næringsvirksomhet. Jordbruk har en forholdsvis liten andel av kunnskapsbasert næringsvirksomhet, mens IT-industrien eller den medisinske industrien har en svært stor del."⁷³ Det finnes ikke noe empirisk bakgrunn for disse påstandene og de kan føre til alvorlige feil. På side 21 blir det for eksempel argumentert at aluminiumsbransjen, som er av en viss betydning i Norge, er moden: "I vår tid finnes det lite kunnskapsbasert næringsaktivitet innenfor aluminiumsmelting siden mye av kjerneteknologiene er blitt såpass utviklet at kun skrittvis innovasjoner er

⁷⁰ Egbert van de Schootbrugge, *De Næringsrettede distriktpolitiske virkemidler: en analyse på bakgrunn av implikasjonene fra nyere innovasjonsteori* (KRD, 1999)

⁷¹ Erik Reinert og Egbert van de Schootbrugge, *Regionale næringsstrategier i kunnskapssamfunnet* (KRD, 1999)

⁷² van de Schootbrugge (1999), s. 21-22

⁷³ ibid. s. 22

mulige...”. I løpet av de siste 20 årene har denne næringen faktisk gjennomlevd store vitenskapelige og teknologiske revolusjoner, noe som har hevet kunnskapsgrunnlaget i næringen betraktelig.

Skillet mellom 'modne' og 'kunnskapsbaserte' næringer leder i rapporten fram til en vurdering av virkemidlenes effekt på innovasjon, og baseres på fordelingen av midler på ulike næringer. Modne næringer blir vurdert som 'ikke innovative' og de såkalte kunnskapsbaserte næringene som 'innovative'. Siden det meste av de regionale midlene i Norge tilfaller de næringer som landet faktisk har, og siden de fleste av disse i forkant er definert som 'modne', er det ikke overraskende at vi får konklusjoner som: "De kommunale midler blir i stor grad brukt på ikke innovative prosjekter innenfor næringer som kun har en liten andel kunnskapsbasert næringsvirksomhet", og "...bruken av virkemidler (har) ofte en "bevarende karakter", og "... at største delen av pengene blir brukt på virksomheter som ikke har innovasjon som formål". Et stort problem med disse konklusjonene er at de ikke er basert på noen form for empiri. Rapporten inneholder ikke noen bevis eller analyse av prosjektene som er finansiert, av aktiviteter i de berørte bedriftene, eller i hvilken grad disse næringene er nyskapende.

Poenget med å diskutere dette er tosidig. På en side er det viktig å fremheve behovet for å være forsiktig når man vurderer virkemidler. På den andre, og mer alvorlige siden, må vi se på dette materialet i lys av hvordan KRD forstår SNDs virkemiddelapparat. Rapporten hevder å representere forfatterens meninger, men den publiseres av KRD, og hadde en referansegruppe bestående av ni personer fra KRD, fra rådgivere til avdelingsdirektør. Det burde være et tankekors at en av SNDs store 'eiere' publiserer slike trivielle, udokumenterte og misvisende vurderinger av SNDs aktivitet.

Med bakgrunn i SNDs mål, og noen aspekter av Norges økonomiske system, går vi nå over til en diskusjon av SNDs ulike virkemidler.

SNDs låneordninger

Lavrisikolån

De første årene opererte SND ordningen med grunnfinansieringslån. Etter Stortingsbehandlingen av St.meld. nr 51 ble ordningen med grunnfinansieringslån opphevet og erstattet med lavrisikolån. I forbindelse med den første beskrivelsen av det nye virkemidlet i forslaget til statsbudsjett for 1998 ble det lagt vekt på at lavrisikolånene skulle prioritere små og mellomstore bedrifter og skulle ta en høyere risiko enn grunnfinansieringslånene. Det er ikke knyttet tapsfond eller annen form for finansiering av tap for ordningen, risikoen skal også være klart mindre enn for risikolåneordningene. Derimot er det satt utbyttekrav til ordningene for staten.

Lavrisikolån er en låneordning som kan brukes til å delfinansiere bedriftsøkonomisk lønnsom nyskaping, utvikling, etablering og omstilling i norsk næringsliv. Låneordningen opereres på kommersielle vilkår, der det vanligvis tas pant i fast eiendom med prioritet slik at SND får dekning for lånet ved en eventuell tvangsrealisasjon av pantet.

For bedriftene er SNDs lavrisikolån fordelaktige pga. at SND låner inn etter statens innlånsbetingelser, noe som gir stabil renteprofil. Lavrisikolånene tilbys til både fast og flytende rente. SND tilbyr også bedriftene fleksible tilbakebetalingsvilkår i form av blant

annet avdragsfrihet tilpasset bedriftens behov. Lavrisikolån kan gis til alle typer bedrifter i alle bransjer og er i utgangspunktet svært likt et vanlig banklån. Det som skiller SNDs lavrisikolån fra lån av tilsvarende type hos andre finansieringsinstitusjoner er langsiktighet og fleksibiliteten i tilbakebetalingsvilkårene.

Etter at Fiskarbanken ble slått sammen med SND i 1997 har fiskeflåten tilgang til alle SNDs produkter på lik linje med andre bransjer. Lånene som innvilges til bedrifter i denne bransjen kan gjelde så vel nybygging av fiskefartøy som ombygging, kjøp av brukte fartøy, investering i utstyr og utviklingsprosjekter. Dette spesifikke virkemidlet mangler en klar begrunnelse annet enn det faktum at noen bedrifter, særlig SMBer, finner det vanskelig å oppnå finansiering, selv med tilstrekkelig sikkerhet. Årsaker til dette skyldes de kommersielle bankenes vurderinger, og kan knyttes til problemene med asymmetrisk informasjon som er diskutert over.

Risikolån

Risikolån kan brukes til bedriftsfinansiering av ulike slag, men som på en eller annen måte har et element av risiko forbundet med seg. Ot. Prop. Nr 57 fremhever at 'De konkrete formålene først og fremst vil være FoU/produktutvikling, nyetableringer, omstillingsprosjekter og betydelige utvidelser' (s.17). I likhet med lavrisikolån kan risikolån dekke investeringer til driftsutstyr og bygninger, men formålet må være effektivisering eller ekspansjon. I tillegg kan risikolån dekke utgifter til fusjoner, struktur- og samarbeidstiltak, innføring av ny teknologi eller utnyttelse av forsknings- og utviklingsresultater samt sanering/refinansiering, omstrukturering eller reorganisering.

Ordningen med risikolån gis som pantelån med prioritet etter andre lån til investeringsformål eller som usikrede gjeldsbrevlån. Også ved denne låneordningen tilbyr SND en viss fleksibilitet, da det kan avtales avdragsfrie perioder. Alle typer bedrifter tilbys risikolån. Lånet skal normalt ikke utgjøre mer enn 50 pst av kapitalbehovet.

SNDs risikolån er en spesiell låneordning for prosjekter med en større risiko enn det vanlige finansieringsinstitusjoner betjener. Begrunnelsen for at det offentlige, gjennom SND, skal tilby denne typen lån er svikt i kapitalmarkedet for finansiering av slike risikofylte prosjekter. Antatt høy risiko hindrer ofte prosjekter å oppnå finansiering i tradisjonelle banker, og gode ideer og prosjekter kan gå tapt. Dette virkemidlet er derfor helt i tråd med en av hovedproblemstillingene rundt finansiering av innovasjon som er identifisert i en mengde studier innen økonomi- og innovasjonsanalyse, nemlig utilstrekkelige mekanismer for å avlaste den risiko som bedriftene må ta.

SND kan tilby bedriftene risikolån fordi det i tillegg til lånerammene fastsettes tapsfond gjennom Stortingets årlige budsjettvedtak etter forslag fra NHD og KRD. Dette tapsfondet skal dekke eventuelle misligholdte lån hvis prosjektet slår feil, og bedriften ikke er i stand til å betjene lånet. Risikonivået på låneordningene bestemmes av det avsatte tapsfondet for den enkelte låneårgangen. Med virkning fra 1992 var dette risikonivået satt med en tapsprosent på 30 pst de første årene og med virkning fra 1995 redusert til 25 pst med begrunnelse i det reduserte rentenivået og derav lavere finansielle avkastningskrav.

Disse tapsfondene gir uttrykk for det primære offentlige støtteelementet ved ordningene. Det reelle omfanget av støtten vil være gitt først når en gitt låne- og garantiårgang er tilbakebetalt eller innløst og det er først på dette tidspunktet, 5-20 år i etterkant at det er mulig å fastslå en endelig og faktisk tapsprosent. Avregningen av tapsfondene gjøres

fortløpende og slik at SND selv kan disponere mellom årgangene innenfor ± 10 pst av tapsfondets størrelse, dvs. innenfor et vindu med tapsprosent 27 – 33 pst med risikonivå på 30 pst. Innsparte tapsfond innenfor denne grensen beholdes av SND som *tapsfond*. På denne måten søkte man å unngå en ordning som ga insentiver til forsiktighet, samtidig som ordningen ga noe fleksibilitet.

Usikkerheten knyttet til risikoanslagene peker på to problemstillinger. Vinduet for 'tillatelig' tapsprosent er smalt. Skal det være uttrykk for en realitet, snarere enn en 'papirbestemmelse' setter det ekstremt store krav til det analyseverktøyet SND har. Men gitt den usikkerheten som allerede i utgangspunktet er knyttet til å fastslå økonomisk og teknologisk utvikling i et 5 til 20 års perspektiv, er det et svært åpent spørsmål om det i det hele tatt er mulig.

Med LTA ble forvaltningen av tapsfondene til den distriktsrettede låneordningen delt mellom fylkeskommunene og SND. Denne ordningen innebar at fylkeskommunene sto ansvarlig for eventuelle overskridelser av tapsfondet og kunne inntektsføre eventuelle overskudd på tapsfondene. Etter oppbyggingen av DKer er igjen forvaltningen lagt under SND. Hvordan disse endrede insentivstrukturene har hatt effekt på låneporteføljen er blant de spørsmål vi vil søke å avklare i et senere kapittel.

Statens miljøfond

SND forvalter en spesiell type risikolåneordning på vegne av Miljøverndepartementet som har til hensikt å stimulere bedrifter til å ta i bruk og videreutvikle mer miljøeffektiv teknologi. Miljølånene skal gis til prosjekter som direkte eller indirekte bidrar til å redusere utslipp av klimagasser og andre miljøskadelige utslipp. Statens miljøfond ble innført i 1998 med en utlånsramme på 250 millioner og et tapsfond på 50 mill.

Miljøriskolånet kan gis til bedrifter eller offentlige foretak som oppfyller kravet om å ta i bruk eller videreutvikle miljøeffektiv teknologi i Norge, inkludert norsk økonomisk sone. I likhet med SNDs vanlige risikolån skal miljølånet normalt ikke utgjøre mer enn 50 pst av finansieringskostnadene i prosjektet. Hvis lånet skal brukes til investeringer vil det bli tatt pant med prioritet etter andre banker. Hvis lånet skal brukes til utvikling av ny teknologi gis lånene som usikrede gjeldsbrevlån, produktutviklingslån eller ansvarlig lån. De første fem årene etter at prosjektet er i funksjon skal det rapporteres til SND om miljøvirkningen av prosjektet. Støtteelementet i Statens miljøfond er et tapsfond på 20 pst knyttet til utlånsrammen for denne risikolåneordningen.

En investering i miljøteknologi er en form for risiko for bedrifter som staten har prioritert å støtte helt spesielt. Prosjekter av denne typen har spesielt vanskelig for å oppnå finansiering i det ordinære kapitalmarkedet, noe som i mange år har blitt fremhevet i studier av utviklingen innen miljøteknologi.⁷⁴

⁷⁴ Se Kemp, René (1997), *Environmental Policy and Technical Change. A Comparison of the Technological Impact of Policy Instruments*, Cheltenham, Edward Elgar.

Tilskudd

Distriktsutviklingstilskudd

Distriktsutviklingstilskudd er et SND-virkemiddel for å fremme et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distriktene, dvs til bedrifter innenfor det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Virkemiddelet finansieres over KRDs budsjett. Størrelsen på tilskuddet avgjøres av hvilket område bedriften er lokalisert i (A, B eller C), hvilket formål tilskuddet skal gå til og hvor stor bedriften er. SND prioriterer investeringer i forbindelse med nyetablering, nyskaping, omstilling og kompetanseheving i små og mellomstore bedrifter (5 – 200 ansatte). En viktig forutsetning for å få tildelt distriktsutviklingstilskudd er at tilskuddet er av avgjørende betydning for prosjektets realisering. De fleste næringer kan få distriktsutviklingstilskudd, men ikke bedrifter i primærnæringene eller bedrifter som mottar løpende offentlig støtte. Distriktsutviklingstilskuddet er delt opp i henholdsvis investeringstilskudd og bedriftsutviklingstilskudd.

Investeringstilskudd

Tilskuddet kan gis til delvis finansiering av fysiske investeringer, og prosjekter med betydelig grad av nyskaping eller stor effekt på bedriftens verdiskaping blir som nevnt prioritert. Prosjekter som er initiert av SMB lokalisert i område A er høyest prioritert, og kan gis inntil 50 pst tilskudd til prosjektet. I områdene B og C er tilskuddsandelen henholdsvis 30 og 25 pst. I større bedrifter i de ulike virkeområdene gis lavere andeler støtte. Dette virkemidlet burde ikke anses kun som en støtte til fysiske investeringer, men vurderes opp mot det faktum at kapitalinvesteringer er den største enkeltkomponent knyttet til innovasjonskostnader generelt i Norge. Investeringstilskuddet forholder seg derfor ikke bare til regionalutvikling og fysiske investeringer som sådann, men faktisk også til den viktigste hovedbestanddel for norske bedrifters innovasjonsaktiviteter, nemlig kapitalinvesteringer. I denne sammenhengen passer virkemidlet godt i forhold til SNDs hovedmålsettinger.

Bedriftsutviklingstilskudd

Dette tilskuddet kan gis til ulike typer omfattende utviklingstiltak i bedrifter i det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Med utviklingstiltak menes kompetanseheving inkludert ledelsesutvikling, planlegging, ulike typer undersøkelser, samt produkt-, prosess- og markedsutvikling. For produktutvikling i SMB gis det opptil 40 pst tilskudd, i større bedrifter gis fra 30 til 35 pst. Når det gjelder tilskudd til konsulentbistand, opplæring og kunnskapsformidling, et tilskudd som kun tilbys SMB, er maksimalsatsen inntil 50 pst. Bedriftsutviklingstilskuddet bør også sees i sammenheng med innovasjonskostnader – spesielt betydningen av myke investeringer innen for eksempel markedsundersøkelser, bedriftsplanlegging osv. Som vi antydte i det foregående kapitlet utgjør disse myke investeringene en viktig del av innovasjonskostnadene for norske bedrifter, men det er også et område preget av finansieringsvanskeligheter. Dette virkemidlet er derfor hensiktsmessig i forhold til SNDs formål.

Tilskudd/betinget lån

I stedet for å støtte bedrifter med tilskudd kan det i forbindelse med bedriftsrettede utviklingstiltak, særlig produktutvikling, heller gis lån som kan ettergis etter på forhånd avtalte kriterier. Et slike kriterium kan for eksempel være at hvis produktet blir en suksess,

betaler bedriften tilbake midlene til SND som om det var et lån. Dersom det motsatte skulle hende faller tilbakebetalingen til SND bort. På denne måten kan SND bistå bedriften med den nødvendige risikokapitalen til produktutviklingsprosjektet, men også høste deler av gevinsten ved en eventuell suksess.

Begrunnelsen for spesielt å støtte bedrifter i distriktene kan føres tilbake til det generelle argumentet om avvik mellom politiske og privatøkonomiske mål. Et høyt prioritert mål i norsk offentlig politikk er opprettholdelse av bosettingen og næringslivet i alle deler av landet. Dette er mål som vanskelig kunne la seg gjøre uten offentlig inngripen i markedet. Bedriftene i distriktene sliter med en del ulemper i forhold til bedrifter i mer sentrale strøk av landet, det være seg mindre lokalt marked og stor avstand til nasjonale og internasjonale markeder, knappere tilgang på kapital, knapphet på faglært og høyere utdannet arbeidskraft, spesialiserte underleverandører og servicebedrifter (svakere næringsmiljø), samt vanskeligere tilgang på kompetanse, med store avstander til ulike kompetansemiljøer.

Med investeringstilskuddet søker man spesielt å bøte på distriktsbedriftenes vanskeligere tilgang på kapital til fysiske investeringer og nyskappingsprosjekter.

Bedriftsutviklingstilskuddet er mer rettet inn mot knappheten i markedet for ”myke” innsatsfaktorer som kompetanse av ulikt slag, men også mot den spesielt vanskelige tilgangen til kapital til utviklingsprosjekter som distriktsbedriftene opplever.

Mange av SNDs programaktiviteter delfinansieres gjennom midler fra KRDs distriktsutviklingstilskudd.

Utviklingstilskudd

Utviklingstilskudd er et generelt landsdekkende virkemiddel finansiert av NHD. Mens distriktsutviklingstilskuddene i stor grad tildeles som generelle virkemidler, rammet inn av SNDs overordnede målsettinger, er de landsdekkende tilskuddsordningene i det vesentligste knyttet opp til og tildeles innenfor SNDs programaktiviteter og de særlige særskilte målsettingene for disse.

Tilskudd til små og mellomstore bedrifter i sentrale strøk (BUS)

Det er ikke bare bedrifter i de distriktpolitiske virkeområdene som har problemer med å skaffe kapital til nyskappingsarbeid i og med at slike prosjekter kan innebære en viss risiko. Små og mellomstore bedrifter (SMB) selv i de mer sentrale delene av landet opplever en knapphet på ressurser til å drive utviklingsarbeid av ulike slag. SND tilbyr derfor SMB tilskudd til finansiering av tiltak med sikte på nyskaping og utnyttelse av eksisterende og nye produkters markedsmuligheter. For å kunne få tildelt BUS-tilskudd må bedriftene direkte eller indirekte være utsatt for internasjonal konkurranse.

Nyskappingsarbeid i denne sammenhengen omfatter mange ulike områder.

Utviklingsprosjekter, FoU og tilhørende nødvendige fysiske investeringer til for eksempel å utvikle prototyper og innkjøp av maskiner og utstyr er en del, immaterielle investeringer i form av konsulentbistand, opplæring og kunnskapsformidling en annen.

Prosjektutviklingstilskudd

En av de aller nyeste ordningene i SND er tilskuddsordningen Prosjektutviklingstilskudd. Hovedformålet med ordningen er å styrke mulighetene for å utvikle gode ideer med sikte

på markedsintroduksjon. Tilskuddet er rettet mot prosjekter som har sitt utspring i FoU-aktiviteter i norsk næringsliv, universitets- og høyskolemiljøer og i forskningsinstitutter, men ordningen omfatter ikke grunnforskningsprosjekter. Støtte kan gis i ide- og utviklingsfasen av et prosjekt fram til utformingen av prosjektet er så konkret at det kan vurderes under andre offentlige næringsutviklingsordninger med sikte på eventuell kommersialisering. Prosjekter som omfatter IKT skal være et satsingsområde for SNDs ordning med prosjektutviklingstilskudd.

Begrunnelsen for tilskudd til prosjektutvikling er at det er vanskelig å skaffe finansiering for prosjekter som ennå bare er på idéstadiet. For at prosjektet skal kunne oppnå finansiering i det ordinære kredittmarkedet er det behov for avklaring av hva prosjektet skal innebære og en rimelig konkret utforming av prosjektet. Før dette skjer hersker det et informasjonsproblem mellom idéhaver og finansieringsinstitusjon, noe som skaper svikt i tilbudet om finansiering. Mangelfull informasjon kan føre til at prosjekter som burde blitt realisert ikke får finansiering eller finansieringen prises svært høyt, eller at dårlige prosjekter oppnår finansiering fordi investorer feilvurderer potensialet til prosjektet. SNDs prosjektutviklingstilskudd er et virkemiddel som søker å tette dette informasjonsgapet.

Tilskudd til bedriftssamarbeid og nettverk

En spesiell type tilskudd fra SND går til utvikling av nettverkssamarbeid. Igjen er det SMB som er målgruppen, og det skal stimuleres til langsiktig og forpliktende samarbeid for denne typen bedrifter. Målet er i følge SND at bedriftene gjennom slikt samarbeid forbedrer sin tilgang til ressurser og kompetanse innen områdene innkjøp, teknologi- og produktutvikling, produksjon og markedsføring for å bli mer konkurransedyktige. Samarbeidet skal være en strategisk satsing der bedriftene i nettverket i fellesskap tar ansvar og risiko, og resultatene skal vises gjennom økt lønnsomhet og forbedret kompetanse i bedriftene.

Selve samarbeidet kan etableres mellom to eller flere bedrifter, og utenlandske bedrifter kan delta på lik linje med norske. I vertikale nettverkssamarbeid kan kundebedriften være norsk eller utenlandsk, og kan være en større bedrift enn den normale målgruppen av SMB.

Denne tilskuddsordningen må sees som en videreføring av det tidligere Nettverksprogrammet som formelt ble avsluttet ved utgangen av 1998 etter at en evaluering hadde konkludert med at det var vanskelig å måle bedriftsøkonomiske effekter av programsatsingen. SND fortsetter allikevel å satse på denne typen virkemidler i form av tilskudd til nettverkssamarbeid for SMB. Begrunnelsen for å satse på nettverkssamarbeid for SMB er at denne typen bedrifter har behov for å få tilført kompetanse på ulike områder utenfra. Bedriftene er for små til å besitte all viktig kunnskap internt i bedriften, og gjennom strategisk samarbeid åpnes det for læring og kunnskapsutveksling mellom bedriftene på viktige områder for å oppnå økt konkurransekraft og lønnsomhet. Denne begrunnelsen har god støtte i empiriske studier av innovasjon. Det bør faktisk nevnes at verdien og den gjennomgående betydningen av samarbeid mellom bedrifter er et av hovedtemaene innen all moderne innovasjonsanalyse. Fra et politikkperspektiv utgjør dette et hovedområde for OECD-forskning og tilskudd til bedriftssamarbeid og nettverk vurderes som et velbegrunnet virkemiddel.

Tilskudd til fiskeflåten

Fra og med 1997 ble Fiskarbanken integrert i SND, og fiskeflåten fikk tilgang til alle SNDs virkemidler på lik linje med andre næringer. I tillegg til de ordinære virkemidlene i SND har fiskeflåten et eksklusivt, men begrenset virkemiddel finansiert over FIDs budsjett. Bevilgningen er administrert gjennom ordningen 'Tilskudd til fornyelse og kapasitetstilpasning i fiskeflåten'. Gjennom ordningen kan det gis tilskudd til nybygg (kontrahering) og tilskudd til å ta fartøy ut av fiske (kondemnering.) Selskaper som er lokalisert i Finnmark og Nord-Troms kan unntaksvis få tilskudd til kjøp av brukte fartøy. Fiskeflåten er i dag kjennetegnet ved at den samlede kapasiteten er for stor. Dette påvirker lønnsomhet og evnen til fornyelse i flåten. Formålet med ordningen er derfor å stimulere til fornyelse i fiskeflåten samtidig som en trekker kapasitet ut av flåten. Ordningen blir sett i sammenheng med Fiskeridepartementets andre virkemidler for å påvirke struktur og lønnsomhet i flåten, og det blir som følge av dette spesifisert hvilke fartøygrupper som kan søke om tilskudd. Begrunnelsen for dette spesielle virkemidlet er overordnet sett å skape en bærekraftig og lønnsom fiskeri- og havbruksnæring.

Garantier

I tillegg til lån og tilskudd har SND en landsdekkende garantiordning der bedriftene kan tilbys garanti fra SND for lån hos andre finansinstitusjoner til driftskreditt og realinvesteringer i utbyggings-, moderniserings-, omstillings-, utviklings- og nyetableringsprosjekter. SND avlaster de private aktørenes risiko ved å tilby disse garantiene. Støtteelementet i denne ordningen er tilstede i form av et tapsfond på 25 pst finansiert over NHDs budsjett. SNDs garantiansvar er begrenset oppad til 75 pst av eventuelle tap. Virkemidlet har solid støtte i forskning rundt teori og praksis i forbindelse med det å avlaste den risiko bedrifter må ta.

Etablererstipend

På vegne av fylkeskommunene forvalter SND en stipendordning for etablerere. Ordningen er ment å stimulere til nyskaping og nyetablering i de tidligste fasene av et prosjekt, der hovedmålene er å utvikle forretningsideer til realiserbare forretningsplaner, for så å sette planen ut i livet. Personer skal stimuleres til å etablere egen næringsvirksomhet for å skape lønnsomme arbeidsplasser. Det kan gis stipend i både utviklingsfasen og i oppstartingsfasen, til sammen opp til kr 200 000 per person. Etablererstipendordningen er finansiert over KRDs budsjett.

Ordningen med etablererstipend gjelder hele landet og alle næringer, unntatt primærnæringene og offentlig virksomhet. Selv om ordningen er landsdekkende er det et mål at 'næringssvake' områder blir prioritert, men begrepet 'næringssvak' er ikke klart definert. Spesielt prioriterte grupper er kvinner, arbeidsledige og yrkeshemmede. Begrunnelsen for denne stipendordningen er at det er vanskelig å skaffe kapital til å starte opp egen bedrift. Stor grad av usikkerhet preger nyetableringer, og det offentlige virkemiddelapparatet må trå støttende til. Etablererstipendordningen er holdt utenom i denne evalueringen.

Egenkapital

Fra 1998 har SNDs egenkapitaldel vært organisert som et eget datterselskap, SND Invest AS. Gjennom SND Invest kan SND engasjere seg som aksjonær i norske bedrifter, både i nye og etablerte bedrifter. SND Invest engasjerer seg fortrinnsvis i SMB og bedrifter som ikke er børsnotert. Bedriftene kan være lokalisert over hele landet, og SND Invest engasjerer seg i de fleste bransjer.

Noen av forutsetningene for SND Invests virksomhet er at det ikke blir investert for mer enn 50 millioner i hver bedrift, og selskapets eierandel i bedriften skal aldri overstige 50 pst. SND Invest skal være en langsiktig og aktiv eier, der investeringsselskapet normalt skal være representert i styret i bedriften det engasjerer seg i. Oppfølgingen av bedriftene skjer gjennom dette styrearbeidet og det legges særlig vekt på strategiutvikling, lønnsomhetsforbedring, kapitalstruktur samt eier- og styresammensetning. Investeringene foregår for øvrig på forretningsmessige vilkår.

SND Invest skal bidra til å styrke bedrifters egenkapitalgrunnlag gjennom tilførsel av aksjekapital og ansvarlige lån. Begrunnelsen for at SND Invest skal engasjere seg som aksjonær i norsk næringsliv er at bedrifter kan ha behov for en langsiktig og kompetent investor. Tilgangen på risikovillig kapital har vært knapp, særlig for SMB. SND Invest representerer 'kompetent kapital' i form av at selskapet har en svært bred bransjemessig og geografisk investeringsportefølje innen SMB, og disse erfaringene kommer de enkelte bedriftene til nytte gjennom SND Invests aktive eierskap. I tillegg kommer begrunnelsen om at SND Invest gjennom sitt engasjement bidrar til å utløse annen privat kapital, i og med at SND Invests investeringer i de aller fleste tilfellene gjøres i samarbeid med private aktører. SND Invests inntreden fungerer ofte som en katalysator for at private interesser går inn.

Andre virkemidler

Invest in Norway

Frem til 1998 var Invest in Norway en del av SND som hadde til oppgave å markedsføre Norge som et attraktivt investeringsland for utenlandske investorer, for derigjennom å bidra til lønnsom næringsutvikling i Norge. Invest in Norway arbeidet for å sikre utenlandske investeringer av langsiktig karakter. I tillegg til å tilføre norsk næringsliv kapital ble det søkt etter investorer som kunne bidra med teknologi, kompetanse og/eller markedskanaler.

Investeringsfond for Nordvest-Russland og Øst- og Sentral-Europa:

SND har ansvaret for flere fond, og to av dem er rettet mot investeringsaktivitet i henholdsvis Nordvest-Russland og Øst- og Sentral-Europa. Formålet med fondene er å styrke samarbeidet mellom norsk næringsliv og bedrifter i området. Med disse fondene skal SND investere i aksjekapital i de to områdene, samt tilby ansvarlige lån til prosjekter hvor norske bedrifter samarbeider med bedrifter i de berørte områdene. Fondene skal gi tilbud til norske bedrifter og investorer som ønsker å etablere seg i disse områdene. Fondenes andel i et prosjekt kan normalt ikke overstige 35 pst og ikke mer enn 30 millioner kroner for fondet for Nordvest-Russland og 15 millioner for fondet for Sentral-Europa. I tillegg til kapital tilbyr SND sin kompetanse og tilgang til et bredt nettverk.

Fondet for Nordvest-Russland var ved etablering i 1997 på 150 millioner og fondet for Øst- og Sentral-Europa på 70 millioner. Investeringsstilsagn gis fra NHD.

Begrunnelsen for fondene er at Russland og Øst-Europa kan oppfattes som spesielt risikofylte områder å investere og etablere seg i, i tillegg til den vanlige usikkerheten som følger med nyetablering eller utenlandske investeringer generelt. Med SND som medinvestor blir prosjektet tilført innsikt i østeuropeisk forretningspraksis og språk, samt tyngde i forhold til lokalt næringsliv, politikere eller lokale tjenestemenn, noe som kommer de norske investorene eller bedriftene til god nytte.

Tilskuddsfond for Nordvest-Russland

I tillegg til investeringsfondet for Nordvest-Russland kan SND tilby en tilskuddsordning for det samme området. Formålet og begrunnelsen er det samme som for investeringsfondene, nemlig å styrke samarbeidet mellom norske og russiske bedrifter samt å tilby risikoavlastning for norske bedrifter som vil investere i områdene. Tilskudd fra denne ordningen kan gis til utredninger rettet mot kommersielle prosjekter, prosjektplanlegging og prosjekttilrettelegging som forventes å kunne få stor betydning for videre utvikling av næringssamarbeid med Nordvest-Russland.

SNDs kvinnesatsing

SND har som særskilt mål å prioritere kvinnerettede prosjekter. Begrunnelsen for dette er mangeartet. Kvinner er blant annet underrepresentert i ledende funksjoner i næringslivet. I tillegg er det en grunnleggende tanke at kvinner kan bidra med en annen type kompetanse enn menn. Med større fokus på 'menneskelige verdier' som medvirkende faktor til verdiskaping og økt konkurranseevne, er det viktig å trekke kvinner mer med i næringslivet både nasjonalt og internasjonalt. Et høyt prioritert mål i norsk politikk er dessuten opprettholdelse av bosettingsmønsteret, og i denne sammenhengen er det viktig også å kunne tilby kvinner varierte jobbmuligheter, eventuelt gi kvinner mulighetene til å skape sin egen arbeidsplass.

Programmer

SNDs programaktiviteter defineres som en spesifikk satsing på et spesielt område. Med noen unntak finansieres de ulike programmene som regel over KRD og/eller NHDs budsjetter, gjennom budsjettpostene distriktutviklingstilskudd og nasjonale programmer for næringsutvikling/kompetanseutvikling, samt utviklingstilskudd.

Nyskaping

Til støtte av generell nyskappingsaktivitet benyttes SNDs vanlige virkemidler i form av risikolån og tilskudd. Målgruppen for nyskaping er svært bred og inkluderer både gründere, nyskapere, forskere og utviklingsbedrifter/-miljøer. Med nyskaping menes for eksempel utvikling av ny forretningsidé, ny teknologi eller et nytt produkt. SND skal bistå nyskappingsprosjekter med høy risiko i startfasen til risikoen er tilstrekkelig avklart og eventuell videreføring kan skje gjennom det ordinære finansmarkedet.

ENT

I forbindelse med SNDs nyskappingsaktivitet finnes et spesielt program for de tidligste fasene av nyskappingsprosessen kalt Etablering med ny teknologi (ENT). Programmet er et samarbeid mellom SND, Teknologisk Institutt (TI) og et frittstående rådgiverkorps.

Målgruppen for programmet er gründere og nyetablerere, og denne gruppen nyskapere tilbys en SND-finansiert konsulent som skal vurdere den fremsatte ideens grunnlag for kommersialisering samt å bistå i prosjektutviklingen. I samarbeid med konsulenten skal risikofaktorer, lønnsomhet, marked og strategi avklares, prototype skal eventuelt bygges og krevende kunder og gode samarbeidspartnere skal finnes.

Programmet er delt opp i flere faser. Fase 1 tar for seg idebearbeidelse og idevurdering, i fase 2 utarbeides en realistisk forretningsplan for å kunne etablere et selskap (kalt forprosjekt), fase 3 omfatter etableringen av selve selskapet og i fase 4 er hovedmålet å sørge for at bedriften får et godt finansielt grunnlag fram til inntjeningen starter. Det skjer en suksessiv utsiling av prosjekter mellom de ulike fasene. SNDs ENT-midler gjelder kun de to første fasene av programmet. I fase 1 dekker SND utgiftene til rådgiveren, mens etablereren selv må dekke egne utgifter. I fase 2 kan SND dekke inntil 50 pst av kostnadene ved forprosjektet. I de senere fasene av nyskappingsprosjektet kan SND tilby bedriften sine vanlige virkemidler.

Et poeng som er hevdet i forbindelse med ENT-programmet er at navnet er noe misvisende. Nærmere analyse av nyskappingsprosjektene som har fått støtte fra programmet viser at etableringene oftest ikke omfatter ny teknologi, men snarere inkrementell 'hverdagsinnovasjon'.

NT-programmet

Et annet program for nyskappingsaktivitet i SND er et geografisk avgrenset program kalt Nyskappings- og teknologiprogrammet i Nord-Norge (NT). Programmet er etablert og finansiert av SND, men administreres av et eget sekretariat i Tromsø.

Som et ledd i det overordnede målet om å skape ny virksomhet og nye og fremtidsrettede arbeidsplasser i nordnorske bedrifter er NT-programmets hovedmål å stimulere til utvikling av nye produkter og produksjonsmetoder i disse bedriftene. I tillegg skal programmet fremme utnyttelse av eksisterende teknologi.

Målgruppen av bedrifter er utvalgte eksisterende og nystartede teknologibedrifter i Nord-Norge. Generelt defineres 'teknologibedrifter' som teknologisk avanserte bedrifter med et stort markedspotensial, og NT-sekretariatet har valgt å fokusere på innovasjonsorienterte industribedrifter og konsulentbedrifter som har et fysisk produkt å selge.

NT-programmet er i likhet med ENT-programmet delt inn i ulike faser eller prosjekttyper. Fase 1 kalles forprosjekt, fase 2 er en utviklingsfase og tredje og siste fase omfatter innledende markedsprosjekter. Programinstrumentene i NT-programmet er tredelt; finansiell støtte, 'fadderordning' og faglige samlinger. Det gis finansiell støtte i alle de tre nyskappingsfasene. Fadderordningen i NT-programmet innebærer at bedriftene etablerer kontakt med et kompetansemiljø for problemløsning av ulikt slag, noe som skal stimulere til økt samarbeid mellom kompetansemiljøer og bedrifter. Det ligger et indirekte støtteelement i denne ordningen ved at forskere blir frikjøpt for å være fadder for NT-

bedriftene. De faglige samlingene eller 'møteplassene' som arrangeres i NT-regi skal stimulere til kompetanseheving og nettverk mellom ulike bedrifter. Generelt følges bedriftene svært tett opp av NT-programmet.

Begrunnelsen for en spesiell offentlig støtte av innovasjonsaktivitet i Nord-Norge er at Nord-Norge har færre innovative bedrifter enn landet som helhet, og at denne lavere innovative aktiviteten ikke primært avspeiler en ugunstig industristruktur i landsdelen. Som tidligere nevnt har bedrifter i distriktene en rekke ulemper i forhold til bedrifter i mer sentrale strøk, og dette synes å virke hemmede på nyskappings- og innovasjonsaktiviteten i landsdelen. Bedriftene selv fremhever at mangel på finansiering av nyskappingsaktivitet er den største hindringen for innovasjon.

FORNY

I forbindelse med SNDs fokus på nyskappingsaktiviteter er programmet Forskningsbasert nyskaping (FORNY) et annet virkemiddel. FORNY er et landsomfattende program og det er etablert regionale støtteapparater for Østlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge utenfor SNDs vanlige organisasjon.

Formålet med programmet er økt kommersialisering av FoU-baserte ideer fra forsknings- og undervisningsmiljøer ved universiteter og høyskoler, der kommersialiseringen av ideene skjer gjennom lisensiering eller etablering av ny bedrift. Et annet hovedmål med FORNY-programmet er å etablere en infrastruktur som støtter opp om idegenereringen fra forskere og stimulerer til kommersialisering av de forskningsbaserte ideene.

Den finansielle FORNY-støtten gis i form av incentivmidler på kr 100 000 - 300 000 per kommersialisering som SND godkjenner. I forkant gir FORNY, gjennom kommersialiseringsenhetene tilknyttet de største forskningsmiljøene, tilbud om hjelp av forskjellig slag. Dette kan være bistand til vurdering av forretnings- og markedspotensial og teknologiinnhold, veiledning ved industriell rettsbeskyttelse (patentering), utvikling av forretningsplan, finne lisenspartner, bistand ved bedriftsetablering, konsulent og fadderbistand, stipend og permisjonsordninger samt tilgang til kontor, laboratorier og tekniske fasiliteter.

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

OFU/IFU-ordningene

Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter

En OFU-kontrakt er en forpliktende avtale om produktutvikling mellom en offentlig etat og en norsk bedrift der målet er omstilling og markedsorientering i norsk næringsliv, samt å bidra til å effektivisere offentlig forvaltning. OFU-kontraktene er en tilskuddsordning som skal bidra til å øke norske bedrifters kompetanse og dermed styrke deres konkurranseevne og muligheter til å få kontrakter på det offentlige innkjøpsmarkedet både i Norge og i utlandet. For det offentliges del skal OFU-ordningen bidra til at offentlige etater bedrer sitt tjenestetilbud og reduserer kostnadene ved bruk av ny teknologi og nye løsninger.

SNDs rolle er å avlaste risiko og virke utløsende for igangsettingen av et OFU-prosjekt, og SND kan bidra med inntil 35 pst av utviklingskostnadene i prosjektet. Rådgiving, koordinering og eventuell konfliktløsning i prosjektene skjer gjennom den spesielle veiledningsenheten i SND, kalt Senter for utviklingskontrakter (SFU), og etter hvert også av SNDs distriktskontorer.

Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter

IFU-ordningen ligner mye på OFU-ordningen både i målsetning og utforming, men i IFU-sammenheng er samarbeidspartene kun bedrifter. Formålet med kontrakten er å stimulere til nært samarbeid om produktutvikling (produkt, prosess eller tjeneste) mellom en kundebedrift og en eller flere vanligvis mindre leverandørbedrifter. Kundebedriften må ikke nødvendigvis være en norsk bedrift. Ordningen skal bidra til utvikling av nettverk og industrielle miljøer, og det er rettet spesiell fokus på at samarbeidet skal resultere i muligheter for eksport.

Som for OFU-kontrakter bidrar SND med inntil 35 pst av utviklingskostnadene i et IFU-prosjekt, samt rådgiving, koordinering og konfliktløsning ved SFU og SNDs distriktskontorer.

Nettverk – lønnsomhet gjennom samarbeid

Som tidligere nevnt ble SNDs Nettverksprogram avsluttet ved utgangen av 1998, men SND søker fortsatt å stimulere til nettverkssamarbeid mellom bedrifter gjennom sine ulike typer tilskuddsordninger, helt spesielt blant annet gjennom BUS-tilskuddet, tilskudd til SMB i sentrale strøk.

Nettverkskreditt

Et program som indirekte er en form for nettverkssamarbeid er SNDs program Nettverkskreditt. Dette er et landsdekkende virkemiddel for mikrobedrifter (1 til 2 ansatte) som nettopp er etablert eller personer som har tenkt til å etablere egen virksomhet. Mikrobedriftene har ofte behov for et støtteapparat, og i programmet Nettverkskreditt legges det opp til at bedriftene/personene i grupper på 5 til 7 danner seg sitt eget nettverk. Programmet er et ledd i SNDs kvinnesatsing, siden en stor del av kvinnelige etablerere starter opp som mikrobedrifter.

Gruppene av nettverksbedrifter får tildelt en fondskapital på kr 200 000,- pluss støtte til prosjektleder og opplæring. Utlånsvirksomheten av fondskapitalen drives av gruppen som

helhet og gruppen sørger også for opplæring av gruppemedlemmene. Noen av gruppene vil etter hvert danne stiftelser som forvalter fondskapitalen.

Bedriftsutvikling

Fram

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

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

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

BIT

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

Begrunnelsen for å tilby et program som BIT er at mange små og mellomstore norske bedrifter ikke har tilstrekkelig kunnskap om IT-tekniske problemstillinger, samt at de sjelden fokuserer på helheten av IT-løsninger som del av en helhetlig strategi for bedriften. BIT fokuserer på å utvikle helhetlige IT-løsninger for gjennomsnittlige bedrifter i

bransjene som så kan tilpasses den enkelte bedrifts spesielle behov. BIT har etter hvert også fokus på standardisering og elektronisk handel.

Omstilling

Regional omstilling

Det overordnede målet for SNDs program for Regional omstilling er å sikre utvalgte omstillingsområder en mer robust og bredere næringsstruktur ved etablering av lønnsomme arbeidsplasser og ved økt verdiskaping. Det er KRD som er ansvarlig for å plukke ut områder som skal få omstillingsstatus. Målgruppen for programmet Regional omstilling er derfor kommuner og regioner, samt bedrifter i disse områdene, som står overfor store omstillingsoppgaver. Regionene kjennetegnes ved at de har et ensidig næringsgrunnlag, og SND skal bidra til å skape ny virksomhet i disse områdene. Omstillingsarbeidet er organisert som et samarbeid mellom fylkeskommunen, lokalkommunen(e), representanter for det lokale næringsliv og hjørnesteinsbedrifter samt SND. SND skal utarbeide en strategi for omstilling og utvikling av næringslivet i området, gi råd, samt å bidra til kvalitetssikring av prosjektgjennomføringen.

Til arbeidet med kvalitetssikring av prosjektgjennomføringen har SND tatt i bruk et verktøy kalt Prosjektlederprosessen (PLP). PLP er en metode som beskriver en utviklingsmodell med en faseinndelt prosjektutvikling fra ide til lønnsomt produkt.

Andre programmer

NUMARIO

Et program som retter seg spesifikt inn mot fiskerinæringen er programmet NUMARIO (Næringsutvikling for marine arter i oppdrett) som har som mål å fremme lønnsom næringsutvikling innenfor oppdrett av kveite, steinbit og skjell. Programmet er et samarbeidsprosjekt mellom SND og Norges Forskningsråd, og finansieres delvis under bedriftsutviklingstilskudd fra KRD og delvis fra Fiskeridepartementet (FID).

Erfaringene fra prosjektet er at nye arter har et stort potensial, men at det vil ta tid. Mye utprøving og FoU-arbeid står igjen og erfaringsutveksling mellom aktørene synes å bli særlig viktig. I tillegg må disse nye artene profileres på markedet.

Kultur og næring

Den overordnede målsetningen med programmet Kultur og næring er å utnytte de mulighetene som ligger i samarbeid mellom næringsliv og kultursektoren. Styrking av kulturell kvalitet og økonomisk verdiskaping er et av hovedmålene, samt å skape større forståelse for hverandres fagområder. Programmets målgruppe er bedrifter som befinner seg i skjæringsfeltet mellom kultur og næringsliv, spesielt reiselivsrelaterte bedrifter. Generelt er programmet åpent for bedrifter som ønsker å utvikle produkter med kulturelementer. Programmet finansieres av både KRD, NHD og KD.

Kommentarer og konklusjoner angående SNDs virkemidler

I de foregående kapitlene har vi forsøkt å fremheve det vi mener er viktige resultater fra studier av innovasjon og økonomisk analyse i forhold til målsettingene og metodene for

offentlig politikk. Dette har selvsagt implikasjoner for utformingen av SNDs virkemidler. Vi har fremhevet at de relevante overveielsene ikke bare er teoretiske, og at det ikke finnes en enkelt samling av aktuell teori eller bevismateriale. Det er spesielt viktig å ta det vi vet om de faktiske produksjons-, innovasjons- og sysselsettingsmønstre med i betraktning.

Sett opp mot dette, anser vi SNDs samlede virkemiddelapparat, både med finansieringsinstrumenter og programmer, som hensiktsmessig i forhold til norske problemer, og virkemiddelapparatet er i sin helhet vel utformet. De spesielle problemene er begrunnet ut fra at det i Norge er innovasjonsbarrierer som etter stor sannsynlighet ikke vil løses via markeder.

På tross av at SNDs samlede virkemiddelapparat vurderes som hensiktsmessig og vel utformet avhenger mye av den faktiske nytten av disse virkemidlene – hvor godt fungerer de i praksis? Spørsmålet er ikke så mye hva slags prinsipielle virkemidler SND har – SND har en bredde i sitt virkemiddeltilfang som dekker muligheter for å bidra til finansiering av et bredt spekter av samfunnsøkonomisk ønskelige aktiviteter. Med et spektrum fra egenkapitalinnskudd til tilskuddsordninger er den potensielle fleksibiliteten i finansieringsmodellene stor. Spørsmålet er derfor mer om disponeringen av virkemidlene brukes på en måte som fører til en effektiv oppnåelse av de målene som er satt, og om de mangfoldige og mer detaljerte målsettingene har en fleksibilitet som gir SND handlingsrom til å kunne utløse aktiviteter som samlet støtter opp under de overordnede målsettingene.

Kapittel 6. SNDs engasjement og virkemidler – fordeling og struktur

Beskrivelse av evalueringens engasjementsbase⁷⁵

Etter avtale med SND og med konsesjon fra Datatilsynet har vi 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, basert på informasjon som utarbeides gjennom det såkalte statistikkskjemaet i forbindelse med SNDs søknadsbehandling.

Statistikkskjemaet er dokumentert i SNDs håndbok. Grunnenheten i dette datasettet er tilsagn gitt på virkemiddelevelnivå, slik at grunndataene har en hierarkisk struktur rundt et unikt kontonummer. Dette kontonummeret identifiserer det enkelte vedtaket og mottaker av tilsagnet og gir bakgrunnsinformasjon om tilsagnsbeløp, informasjon om tiltaket tilsagnet delfinansierer og hva slags virkemiddel tilsagnet omfatter. Nivåene er da

- tilsagn på virkemiddelevelnivå (kontonummer)
- SNDs enkeltvedtak, identifisert med et unikt vedtaksnummer. Hvert vedtaksnummer omfatter dermed et sett av virkemidler med tilsagnsbeløp som til sammen representerer finansieringspakken fra SND til søknaden fra et foretak.,
- kundeidentifikasjon gjennom et kundenummer som for bedrifter i prinsippet skal omfatte Enhetsregisterets organisasjonsnummer på foretaksnivå.

Formelt sett er SNDs kunder foretakene, som den juridiske kontraktspartneren. Det underliggende bedriftsnivået finnes derfor ikke igjen i disse dataene. Men da prosjektet bl.a. er beskrevet med en lokalisering etter kommunenummer, har vi med sikte på den gjennomførte spørreskjemaundersøkelsens formål forsøkt å identifisere bedriftsnivået gjennom identifikasjon av foretaket og lokalisering av prosjektet.

Vi har gjort følgende begrensninger i det samlede reskontro-baserte engasjementsregisteret. KIS-systemet ble innført som reskontrosystem i SND med virkning for tilsagn fra og med 1994. Det har derfor vært nødvendig å begrense datagrunnlaget til perioden 1994-99. Totalt har vi identifisert 34 000 konti eller virkemiddelevelnivå innenfor denne perioden registrert i filene. Dette fordeler seg på nær 27 000 enkeltvedtak, eller prosjekter, gjort av SND, SNDs distriktskontor eller fylkeskommunene. Av totalt vel 17 700 unike foretaks-/ enhetsidentifikasjoner er 57% organisasjonsnummer, mens nær 5 700 er personidentifikasjon. De resterende enhetene er identifisert gjennom SND-intern identifikasjon og lar seg derfor ikke entydig bestemme. Av 34 000 vedtak om tilsagn på virkemiddelevelnivå er tilsagnsmottaker identifisert med organisasjonsnummer ved 70% av vedtakene, mens for 19% av tilsagnene er mottaker identifisert som fysiske personer.

Vi har avgrenset dette datasettet videre ved å se bort fra ordninger som følger særskilte regler og som er finansiert utenfor SNDs normale rammer. Dette gjelder etableringsstipend (som i all hovedsak også går til individer og ikke til bedrifter), omstillingsprogrammet for

⁷⁵

Vi viser også til omtalen i vedlegg 2.

den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien i 1994-95, egenkapitalordningen og RØED-ordningene. Dessuten har vi identifisert og fjernet alle registreringer hvor mottaker er SND, en enhet i SND, fylkeskommunene eller den fylkeskommunale veiledningstjenesten.

Dessuten omfatter ikke datagrunnlaget virkemiddeltilsagn gitt under ordningene SND overtok fra Statens Fiskarbank i 1997. Fram til september 1999 ble i følge SNDs opplysninger opplysninger om disse ordningene registrert i et videreført tilsagnsregister fra Fiskarbanken. Fra og med høsten 1999 skal disse tilsagnene være integrert i et nytt integrert registersystem sammen med SNDs øvrige engasjementer. Konsekvensen av dette har vært at vi har vært tvunget til å holde disse virkemidlene utenfor datagrunnlaget.

Dernest, for å identifisere næringslivsmottakere, benyttet vi SSBs sektorkodeklassifisering til å identifisere privat eller offentlig eide selskap som i hovedsak driver økonomisk produksjon for markedssalg. For ytterligere å konsentrere datagrunnlaget om den egentlige målgruppen, ble alle tilsagn som gjaldt formål vi vurderte som overføringer til andre offentlige etater og virksomhet, og SNDs innkjøp av eksterne tjenester for sitt eget arbeid også fjernet⁷⁶.

Totalt reduseres da omfanget til 20 918 virkemiddeltilsagn gitt i denne perioden. Disse tilsagnene ble gitt gjennom 15 583 beslutningsvedtak eller hva vi betegner som prosjekter. Virkemiddeltilsagnene er tildelt 10 362 lokale 'bransjeenheter', identifisert gjennom foretak, lokalisering og næringsaktivitet. Vi kan identifisere i alt 10 292 bedriftsenheter, eller geografiske lokaliserte enheter, innenfor i alt 9 679 forskjellige foretaksenheter.

I den grad SNDs KIS-system ikke er heldekkende i forhold til tilsagn gitt av SND eller SNDs organer, er dette videreført i disse tallene. Det vil si at i tillegg til de begrensningene som er nevnt over, omfatter ikke disse tallene SND Invests virksomhet utover et lite antall ansvarlige lån, det omfatter heller ikke det virksomheten under en del av programmene, særlig gjelder det NT-programmet og BIT-programmet.

Virkemiddeltilsagn i SND 1994-1999

Av nær 21 000 tilsagn avgitt av SND innenfor de områdene vi bruker her i perioden er vel 19 000 avgitt til foretak, identifisert med organisasjonsnummer i henhold til Enhetsregisteret. Blant nær 9 700 foretak finner vi 8 439 med organisasjonsnummer og dermed i prinsippet mulig å kople disse opp til Bedrifts- og foretaksregisteret. Om lag to tredeler av disse foretakene finner vi igjen i SSBs registre, vi finner i alt 6 196 foretak igjen.

⁷⁶ Formålskoder: lokal og regional næringsutvikling, utredning, annet. Investeringsart: barnehage, engasjementsoppfølging, offentlig privat støtteapparat, stedsutvikling, regionalt samarbeid, akkvisisjon, evaluering, annen utredningsvirksomhet, informasjon og erfaringsformidling

Tabell 6-1: Tilsagnsbeløp 1994-99

Kategori	Virkemiddel	Brutto avgitte tilsagn	Netto tilsagn etter annulleringer	Antall virkemiddel-tilsagn
GFL/Lavrisikolån		10 179	7 993	1 780
Landsdekkende	Risikolån	2 189	1 649	1 464
	Miljølån	155	147	44
	Garanti	190	166	239
	Tilskudd	562	503	1 716
	Måltrettede programmer	705	630	1 994
	OFU/IFU	1 019	957	607
	RØED	9	9	29
Sum Landsdekkende		4 829	4 062	6 093
Distriktsrettet	Risikolån	2 528	2 060	2 197
	Garanti	306	290	203
	Tilskudd	4 019	3 803	9 923
	Måltrettede programmer	155	146	412
	Omstilling	29	25	59
Sum Distriktsrettet		7 037	6 324	12 794
Andre ordninger	Garanti	279	163	34
	Tilskudd	77	77	90
	Måltrettede programmer	28	28	67
Sum andre ordninger		383	268	191
Ansvarlig lån m.m.	RØED	3	3	2
	Ansvarlig lån	197	195	57
Sum Ansvarlig lån m.m.		199	198	59
Sum		22 629	18 846	20 918

Til sammen ble det i denne perioden gitt tilsagn for om lag 22,6 mrd kr, tilsvarende om lag 3,8 mrd kr i snitt pr år, fordelt over nær 21 000 virkemiddeltilsagn. Av 22,6 mrd. kr avgitt som SNDs tilbud om tilsagn til foretak, personer og andre institusjoner ble nær 3,8 mrd. kr senere annullert, enten ved at mottakeren besluttet ikke å gjennomføre prosjektet, eller at forutsetningene for SNDs støtte til prosjektet senere ble endret⁷⁷.

Om lag 10 mrd kr ble gitt i tilsagn under den tidligere ordningen med grunnfinansieringslån og den senere lavrisikoordningen. Tilsammen ble det avgitt nær 1 800 tilsagn om slike lån, tilsvarende et gjennomsnittlig brutto lånetilsagn i perioden på 5,7 mill. kr. Tilsagn for vel 2 mrd. kr ble senere annullert, slik at netto tilsagn i perioden for disse ordningene våren 2000 samlet omfattet en utbetalingsforpliktelse for SND på 8 mrd. kr.

77

Tilsagn avgitt i 1997-1999 er ennå ikke avsluttet. Det faktiske nettobeløpet og med det den faktiske utlånsrammen for SND for disse tilsagnsårgangene kan derfor bli mindre enn beløpene angitt i tabellen. Tilsagn avgitt av SND er gyldige i tre år etter tilsagnsåret, og omfanget av endelig utbetalingsforpliktelse for SND er derfor ikke klart for tilsagnsårgangene 1997-99.

De landsdekkende tilskudds-, garanti- og risikolåneordningene omfattet bruttotilsagn for 4,8 mrd. kr, fordelt på vel 6 000 virkemiddeltilsagn. Tilsagn om risikolån var i gjennomsnitt på 1,5 mill. kr, mens SNDs egne tilskudd i snitt var betydelig mindre med 300 000 pr tilsagn. OFU/IFU-tilskuddene var i gjennomsnitt betydelig større, nær 1,7 mill. kr. I alt er om lag 750 mill. kr av bruttotilsagnene senere annullert, først og fremst over risikolåneordningen.

Under de distriktsrettede ordningene ble det gitt tilsagn for vel 7 mrd kr i denne perioden, hvorav 4,2 mrd kr var gitt i form av tilskudd. Målt i antall virkemiddeltilsagn, står de distriktsrettede ordningene for den vesentligste delen av SNDs virksomhet. Nær 13 000 tilsagn faller under disse ordningene, tilsvarende over 60% av det samlede antallet virkemiddeltilsagn i perioden. Tilsagn om distriktsrettede risikolån var noe mindre enn de tilsvarende landsdekkende låneordningene, med et gjennomsnittlig lån på 1,15 mill. kr. Derimot er tilskuddene gjennomgående noe større, med et snitt på om lag 400 000 kr pr tilsagn.

Andre ordninger i tabellen overfor omfatter bl.a. garantiordningen for miljøtiltak i industrien og diverse tilskuddsordninger som er finansiert av særskilte kilder. Merk at vi har inkludert NHDs ordninger med tilskudd til OFU og IFU-kontrakter i tabellen overfor. Dette gjenspeiler evalueringens anbefaling om at OFU/IFU-ordningene bør overføres SND og inngå i SNDs operative virksomhet på lik linje med andre virkemidler.

Det aller meste av SNDs tilsagn faller innenfor de ordinære SND-virkemidlene, den generelle lavrisikordningen, de landsdekkende og distriktsrettede riskolåne- og garantiordningene og de tilsvarende tilskuddsordningene. Disse ordningene dekker nær 20,8 mrd kr, eller over 90% av den samlede tilsagnsrammen i denne perioden. De ordinære SND-virkemidlene står for over 19 900 avgitte tilsagn. OFU/IFU-tilskudd står for mesteparten av differansen på 1,6 mrd kr, med brutto tilsagn innenfor denne ordningen på over 1 mrd. kr, fordelt over vel 600 avgitte tilsagn .

Tilskuddskategorien målrettede programmer i tabellen overfor omfatter særlige målrettede tilskuddsordninger, fastsatt av eller operert av SND, enten den er finansiert helt eller delvis over SNDs egne budsjettmidler eller kun ved særskilte midler bevilget av finansierende departementer⁷⁸. Totalt omfatter disse satsingene kun 4% av SNDs samlede tilsagn, eller vel 13% av de samlede tilskuddstilsagn. Men vekten av disse satsingene er vesentlig forskjellig innenfor de landsdekkende enn i de distriktsrettede tilskuddsordningene. Landsdekkende tilskudd er i alt overveiende grad tilbøyelig til å være gitt innenfor målrettede satsinger, mens den programbaserte andelen av distriktstilskuddsordningen er forsvinnende liten.

Av det samlede tilsagnsbeløpet var 70% av tilsagnsbeløpet i form av lån og garantier, hvor lavrisikolånene og den tidligere grunnfinansieringsordningen sto for om lag 10,2 mrd kr,

⁷⁸ Målrettede satsinger eller programmer omfatter i tabellen overfor Nyskappingsprogrammet, ENT, NT-programmet, FORNY, Nettverksprogrammet, Nettverkskreditt, FRAM, BIT , NUMARIO, Kultur og næring, Eksportsjef-til-leie, Eksportprogram, Tilskudd til tre- og treforedlingsindustrien, Underleverandørprogrammet, Regional utvikling, Program for miljøprodukter, Tilskudd til fiskeindustrien, Handlingsplan for reiseliv, Utvikling reiseliv og FUNK. Det innebærer at f.eks. BUS-tilskuddet er inkludert blant ikke-målrettede tilskuddsordninger.

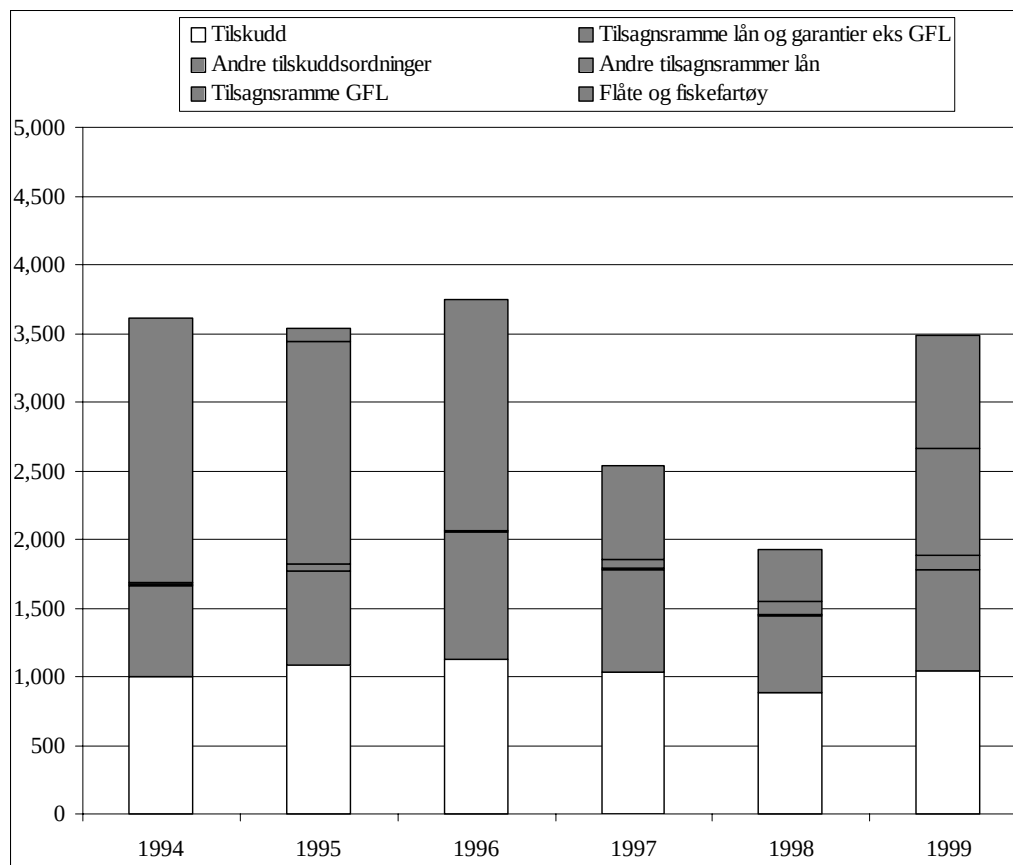
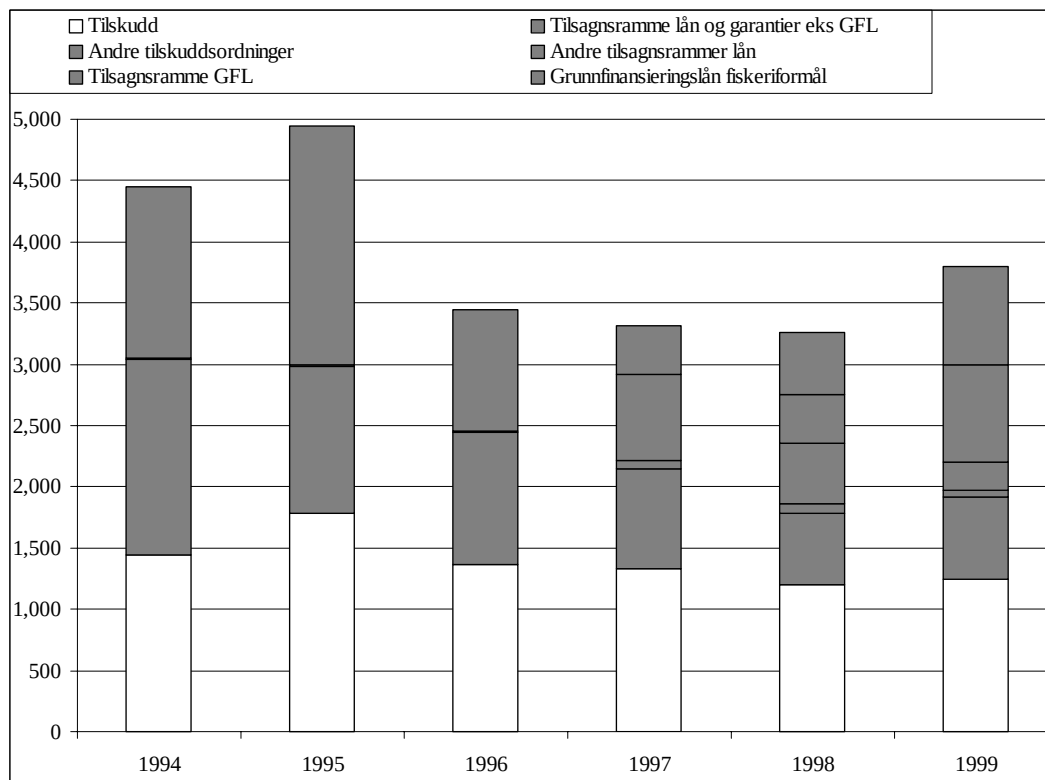
eller 45% av tilsagnene. De ordinære tilskuddsordningene representerer ca 24% av tilsagnsomfanget i perioden, av dette utgjør distriktsrettede ordninger $\frac{3}{4}$.

Tabell 6-2: Fordeling av SNDs virkemiddeltilsagn

	Brutto tilsagn	Netto tilsagn	Antall tilsagn
GFL/Lavrisikolån	45.0%	42.4%	8.5%
Risikolån og garantier	25.8%	24.8%	20.3%
Tilskuddsordninger	29.2%	32.8%	71.2%
Sum	100.0%	100.0%	100.0%

Tilbud om lån er i større grad tilbøyelig til å bli annullert enn tilskuddsordninger, slik at fordelingen i tabell 6.2 forskyves noe mellom brutto og netto tilsagn. Ser vi på fordelingen etter et noe mer realistisk aktivitetsmål for SND er nær tre firedeler av SNDs virkemiddeltilsagn knyttet til tilskuddsordningene, mens 20% av tilsagnene er gitt som tilsagn om risikolån og garanti. Grunnfinansierings- og lavrisikolån står etter dette målet bare for 10% av virksomheten.

Figur 6-1: Tilsagnsbeløp 1994-99 (a) Tilsagnsrammer fastsatt gjennom statsbudsjettvedtaket (b) Netto tilsagn pr. 31.12.99 for evalueringens tilsagnsområde



Figur 6.1a viser fordelingen av SNDs tilsagnsrammer over denne perioden, slik de ble fastsatt gjennom Stortingets budsjettvedtak for hvert år, mens figur 6.1b fordeler tilsagnsvolumet som inngår i det datagrunnlaget som er beskrevet over, som grunnlag for denne evalueringen. Figur 6.1a gir dermed en beskrivelse av rammene SND gis hvert år, mens figur 6.1b gir uttrykk for 'resultatsiden', altså hvordan rammene som stilles til SNDs disposisjon hvert år er fordelt. Avviket mellom beløpene skyldes flere forhold. Først og fremst er datagrunnlaget for figur 6.1b avgrenset i forhold til enkelte virkemidler. Derne er dette grunnlaget avgrenset i forhold til mottakere, en del av SNDs støttemottakere faller utenom de sektorer som er inkludert i tabellene og figurene overfor. I vårt datagrunnlag er det begrensninger som skyldes begrensninger i integrasjonen av enkelte typer virkemidler i KIS-systemet.

Men den viktigste faktoren som medfører avvik mellom innsats- og resultatsiden er annulleringer av gitte tilsagn. SNDs virksomhet skjer gjennom avgivelse av tilsagn om lån og tilskudd, hvor de samlede tilsagn SND avgir i et år gjennom sine vedtak må holde seg innenfor de tilsagnsrammer som fastsettes gjennom de årlige budsjettvedtakene. I årganger med en betydelig andel annulleringer av gitte tilsagn, vil det derfor også bli et stort avvik mellom de intensjoner som ligger innebakt i de fastsatte budsjetttrammene, og de faktiske utbetalingene som skjer i SND-systemet. Som vi senere skal se, har det for enkelte virkemidler vært en betydelig mengde annulleringer.

Det er samlet gitt rammer for SNDs virkemidler i perioden 1994-99 på 21,9 mrd. kr, fordelt over årene som vist i tabellen nedenfor. Merk at tabellen er basert på Stortingets vedtak i forbindelse med fastsettelse av statsbudsjettet hvert år (SIII), og er ikke korrigert for endringer som senere har skjedd i forbindelse med behandlingen av revidert budsjett, eller for periodiseringer av rammer som følger av tilsagnsfullmakter. Budsjetttrammene som er beskrevet her inkluderer også midler som ble øremerket til omstillingsprogrammet for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien i 1994-95.

Tabell 6-3: Tilsagnsrammer SND 1993-99. SIII og St.meld. nr. 1 hvert år

Budsjett	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tilsagnsramme GFL/Lavrisiko	1 900	1 400	1 950	1 000	700	400*	800
Tilsagnsramme ordinære lån og garantier eks GFL	2 200	1 600	1 200	1 072	814	585	680
Tilskuddsordninger	1 280	1 440	1 782	1 369	1 329	1 198	1 240
Andre tilsagnsrammer lån						500**	230**
Andre tilskuddsordninger		6	10	10	72	75	50
Sum	5 400	4 446	4 941	3 451	2 915	2 759	3 000
Grunnfinansieringslån fiskeriformål					400	500	800

* Lavrisikolån ble innført som en erstatning for den tidligere grunnfinansieringsordningen med virkning fra 1998.

** Låneordningen Statens Miljøfond

I 1993, sitt første fulle virkeår, fikk SND en samlet tilsagnsramme å planlegge sin virksomhet innenfor på nær 5,5 mrd. kr. I 1994 var den samlede rammen ved årets begynnelse 4,5 mrd. kr. Risikolån- og garantiordningene hadde en samlet tilsagnsramme dette året på 2,2 mrd. kr, mens tilskuddsordningene sto for 1,4 mrd. kr. I perioden 1995-98 var det en betydelig reduksjon i de samlede tilsagnsrammene, først og fremst på låneordningene. Mens forholdet mellom operasjonsrammene på de ordinære låne- og tilskuddsordningene i 1994 var 2:1, var forholdet i 1998 nede i 0,8:1, for så å øke til 1,2:1 i

1999. Det er med det en betydelig dreining i de rammene for virkemiddelbruken som har vært satt overfor SND i perioden.

Brutto tilsagn – annulleringer = netto tilsagn

I vurderingen og grupperingen av SNDs virkemiddelbruk må en ta hensyn til at SNDs vedtak om å gi tilsagn om tilskudd, lån eller garantier innebærer et tilbud til en enhet, her omtalt som foretak i sammenheng med evalueringens engasjementsbase, på basis av en søknad fra foretaket. Tilbudet gis på visse betingelser, dels knyttet til generelle forhold, som rente- og tilbakebetalingsbestemmelser for låneordningene, og dels til prosjekt- og foretaksspesifikke forhold knyttet til den søknaden foretaket har rettet til SND. De vedtakene som SND gjør gir opphav til hva vi omtaler som brutto tilsagn fra SND. Brutto tilsagn representerer således SNDs intensjon med bruk av virkemidlene innenfor de tilsagnsrammene som er satt og reguleringene som er knyttet til disse av overordnede myndigheter. Dette skjer dels gjennom det årlige budsjettvedtaket i Stortinget, og dels i form av prioriteringer og øremerkinger som pålegges SND av det enkelte departement eller bevilgningsansvarlig.

Tilbudet fra SND kan aksepteres av foretaket, helt eller delvis. Foretaket skal normalt akseptere eller annullere tilbudet i løpet av en til tre måneder (avhengig av virkemiddel) etter at tilbudet er mottatt. Tilsagnet anses normalt som akseptert inntil et eventuelt avslag av tilbudet foreligger. Normalt opererer SND videre med en frist for utbetalingsanmodning av aksepterte tilsagn på tilsagnsåret med tillegg av to kalenderår, med mulighet for å forlenge dette med ytterligere ett år. Ved utløpet av denne treårsperioden 'lukkes' den enkelte tilsagnsårgangen og tilsagn hvor det ikke er mottatt utbetalingsanmodning anses annullert⁷⁹. Etter dette vil det først ved utløpet av det tredje året etter at tilsagnet ble gitt være klart hva SNDs samlede utbetalingsforpliktelse blir. Mens tilsagn gitt i 1994 ble 'lukket' ved utløpet av 1997, vil omfanget av tilsvarende tilsagn gitt i 1999 være endelig avklart først ved utgangen av 2002.

SNDs kontroll av utbetalingsanmodning om forutsetningene for vedtaket om tilsagnet er oppfylt kan også medføre annulleringer. Vi har ikke hatt forutsetninger for å vurdere i hvilken grad registrerte annulleringer i hovedsak representerer foretakenes avslag av tilbudet eller senere endringer av prosjektet på foretakets side som medfører at utbetalingsanmodning ikke samsvarer med det gitte tilsagnet, eller SNDs beslutninger i tilknytning til vurderingen av utbetalingsanmodning opp mot forutsetningene for tilsagnsvedtaket. Vi antar her at foretakets vurderinger eller endringer i forutsetninger på dets side er den dominerende effekten.

De samlede annulleringer, og med det det realiserste netto tilsagnsvolumet, kan med det ses som et mål for i hvilken grad SNDs tilbud er i samsvar med foretakenes forventninger og etterspørsel etter den type finansiering SNDs virkemidler omfatter. Slik sett får vi et trekantforhold mellom tre forskjellige typer rammer for SNDs virkemidler. De tilsagnsrammene SND gis hvert år av overordnede myndigheter representerer dels disse myndighetenes intensjoner med virkemidlene, og dels det grunnlaget som SND kan planlegge sin virksomhet innenfor med sikte på å oppfylle de overordnede målsettingene satt for dets virksomhet.

⁷⁹ Dette avsnittet er basert på SNDs Håndbok for saksbehandling, jf. kap. 13.

Brutto tilsagn avgitt av SND representerer for hvert tilsagnsår SNDs oppfyllelse eller operasjonalisering av rammer og egne planer. I den grad det er avvik mellom SNDs operative beslutninger og operasjonalisering av de rammene som er satt, må det søkes i avvik mellom brutto tilsagn og de årlige tilsagnsrammene og mål knyttet til disse.

Forholdet mellom brutto og netto tilsagn er et mål på i hvilken grad SNDs tilbud 'møter' forventningene i de grupper av foretak som er målgruppen for virkemidlene. En høy annulleringsrate, samlede annulleringer som andel av avgitt brutto tilsagn, kan da ses som et mål for et slikt avvik.

Avvik mellom de rammene som er fastsatt av overordnet myndighet og netto tilsagn, gir informasjon om et eventuelt manglende samsvar mellom de overordnede betingelser og intensjoner, som forutsetningsvis fastsettelsen av disse rammene er basert på, og den reelle situasjonen i de sammenhenger disse nærings- og regionalpolitiske målsettingene og vurderingene søker å gripe inn i.

Tabell 6-4a: Brutto tilsagn avgitt av SND 1994-99. Evalueringens engasjementsbase

Brutto tilsagn	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tilsagnsramme GFL/Lavrisiko	2 596	2 447	2 173	837	424	786
Tilsagnsramme lån og garantier eks GFL	1 009	1 080	1 103	903	655	743
Tilskudd	1 180	1 219	1 184	1 063	904	1 044
Andre tilsagnsrammer lån	18	159	4	67	109	913
Andre tilskuddsordninger	1	0	0	5	3	1
Flåte og fiskefartøy	0	100	0	0	0	815
Sum	4 804	4 906	4 463	2 875	2 094	3 487

Tabell 6-4b: Netto tilsagn etter annulleringer 1994-99. Evalueringens engasjementsbase

Netto tilsagn	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tilsagnsramme GFL/Lavrisiko	1 928	1 616	1 687	682	378	786
Tilsagnsramme lån og garantier eks GFL	668	680	927	751	561	741
Tilskudd	1 000	1 084	1 130	1 029	884	1 041
Andre tilsagnsrammer lån	18	58	4	67	101	98
Andre tilskuddsordninger	1	0	0	5	3	1
Flåte og fiskefartøy	0	100	0	0	0	815
Sum	3 616	3 538	3 749	2 534	1 927	3 482

Tabell 6.4a og 6.4b beskriver SNDs tilsagn gjennom hhv. brutto og netto tilsagn fordelt etter tilsagnsår. Det er ikke gjort forsøk på å periodisere tilsagn avgitt av SND i forhold til rammene som er fastsatt gjennom budsjettvedtaket. Tilsagnstabellene er basert på det året hvert enkelt tilsagn er kontoført med tilsagnsdato, og er ikke justert i forhold til eventuelle regnskapsmessige overføringer som er skjedd i SND-systemet. Det synes å være rimelig samsvar mellom utviklingen i tilsagnsrammene for SND i perioden og de tilsagn som er dokumentert i evalueringens engasjementsbase over den perioden vi ser på. Med de innskrenkninger, og de betydelige problemer vi har hatt med å etablere et konsistent

datagrunnlag, vil vi ikke her legge vekt på en sammenligning av de avvik det er mellom tabell 6-3 og 6-4a.

Annuleringsrater – et spørsmål om tilbud og etterspørsel?

Vi vil i det følgende se på noen sider ved annulleringsrater slik de framgår av evalueringens engasjementsdatabase. Bakgrunnen for dette er særlig knyttet til to forhold. For det første påpeker vi i denne evalueringen at det ikke synes å være gjennomført noen systematisk kartlegging av det faktiske samsvaret mellom utformingen av SNDs virkemidler og de rammer som er gitt for dem. I denne forbindelse synes data om annulleringer å kunne være et indirekte mål på deler av tilpasningen mellom SNDs tilbud slik det kommer til uttrykk i avgitte tilsagn og samsvaret med foretakenes forventninger til den støtte som gis, eller det vi her betegner som etterspørselsforhold. Dette er langt fra en dekkende drøfting av disse forhold, først og fremst som effekt av at den tar utgangspunkt i de faktiske søknadene som er rettet til SND. Den sier dermed intet om den potensielle etterspørselen utover dette.

For det andre er det evaluerernes vurdering at de prinsipielle begrunnelser som er brukt i organiseringen av SNDs virkemiddelportefølje i liten grad synes å ha vært gjenstand for empirisk belegg som gjør en i stand til å vurdere i hvilken grad argumenter om informasjonsasymmetri og problemstillinger knyttet til moral hazard er relevant i en nærings- og regionalpolitisk sammenheng. Som vi skal se peker denne gjennomgåelsen mot en betydelig grad av variasjon i den praktiske relevansen av disse prinsipielle argumentene, en variasjon hvor vi antyder en forklaring med utgangspunkt i den generelle utviklingen i kredittmarkeder i den perioden SND har operert så langt.

Slike forhold er sentrale for en innsiktsfull utvikling av framtidig nærings- og regionalpolitikk generelt, og for rammer for de virkemidler som SND har til disposisjon spesielt. Den følgende drøftingen er langt fra en uttømmende drøfting av disse forhold, men er et forsøk på å etablere et utgangspunkt for videre analyse og utvikling av forståelse av disse forhold. Den presenterer på ingen måte forskningsresultater, da evalueringen ikke har gitt rom for systematisk forskningsvirksomhet rundt disse forhold. Men vi vil peke på at datagrunnlaget som har vært benyttet i evalueringen er et potensielt svært verdifullt og rikt datasett for videre analyse og kompetanseutvikling. Dette har særlig blitt klart gjennom den betydelige systematiseringen av datagrunnlaget som evaluererne har gjort av materialet.

Data over annulleringer av gitte tilsagn er stilt til rådighet for evaluererne i to omganger. Det første datagrunnlaget vi fikk overført fra NSD omfattet som nevnt data for engasjementer i tilsagnsåret. På det tidspunkt det var klart for oss at disse data ikke omfattet akkumulert balanseinformasjo. Ved utgangen av 1999 fikk vi overført annulleringer og revidert risikoklassifisering av engasjementene fra SND. Dette er primærkilden for den diskusjonen som følger, etter at de ettersendte informasjonen er koplet til de opprinnelige tilsagnsbaserte engasjementsdata. Som det er beskrevet i vedlegg 2, var det visse svakheter ved integrasjonen mellom disse datakildene, svakheter det ikke har vært rom for å kvalitetssikre fullstendig.

I enkelte tilfeller var det manglende samsvar mellom opplysninger om annulleringer i tilsagnsåret, hovedsakelig helannulleringer, av lån og tilskudd i de opprinnelige tilsagnsbaserte data og de ettersendte annulleringsdata. Vi har gått ut fra at dette er en

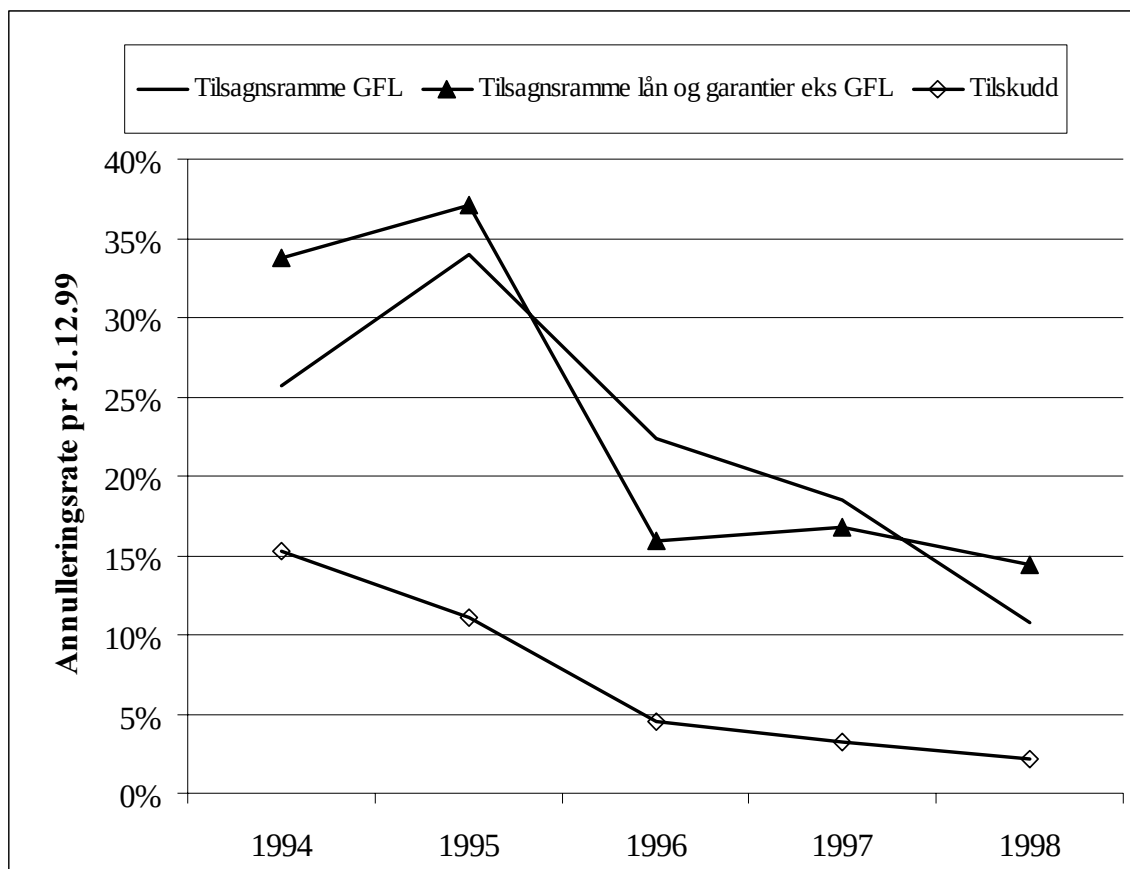
refleksjon av sletting av annullerte tilsagn i SNDs 'lukkede' tilsagnsårganger, og har derfor supplert de ettersendte annulleringsdata med informasjonen fra de tilsagnsbaserte datasettene. Det har ikke vært mulig å få bekreftet dette fra SND i tide til avslutningen av evalueringen.

Utvikling av annulleringsrater

Vi gjør oppmerksom på at de annulleringsrater vi bruker her, er 'verdibaserte' indekser. Det innebærer at de er basert på lånenes størrelse, og teller så og si krone for krone, og ikke basert på antall tilsagn. I den grad annullerte lån i gjennomsnitt er betydelig større enn lån som ikke blir annullert, vil det kunne bli et avvik mellom slike 'verdibaserte' annulleringsrater og 'volumbaserte' rater basert på antall tilsagn. Da dette skaper enkelte komplikasjoner i forhold til behandlingen av delvis annullerte lån og tilskudd, har vi valgt å basere oss på en verdibasert annulleringsrate.

Dersom vi tar brutto tilsagn som et mål på SNDs intensjoner om bruk av virkemidlene, i forhold til den forutgående etterspørselen som kommer til uttrykk gjennom foretakenes henvendelser til SND, og netto tilsagn som et uttrykk for hvorvidt tilbudet er tilpasset de forutsetninger foretakene stiller til kapitaltilgangen, har det i perioder vært et vesentlig gap mellom tilpasningen av SNDs tilbud og foretakenes aksept av disse. Vi gjør her oppmerksom på at vi ikke har grunnlag for å avgjøre hva som er årsakene til avviket mellom brutto og netto tilsagn. Denne perioden har vært preget av betydelige endringer i kapitaltilgang gjennom private finansieringsinstitusjoner og betingelser knyttet til dette, først og fremst rentebetingelsene. Annulleringsratene på et aggregert nivå er vist i figur 6.2.

Figur 6-2: Annuleringsrater 1994-98 GFL/Lavrisiko, risikolån og garantier og tilsakudd



Samlet sett ble mellom 25% og 30% av tilsagn gitt i 1994 og 1995 senere annullert. Denne annulleringsraten falt senere til 16% i 1996, og er pr 31.12.99 8% for tilsagn gitt i 1998. Det er en betydelig usikkerhet knyttet til annulleringsratene for disse siste årgangene. Oppdaterte annulleringsdata for løpende engasjementer som er stilt til rådighet for evalueringen synes ikke å inkludere annulleringer registrert etter 1. september 1999, dvs. etter overgangen til det nye registreringssystemet for engasjementer QBS. Av den grunn inkluderer vi ikke tilsagnsårgangen 1999 i figur 6-2 og tabell 6-5. Merk at implikasjonen av dette vil være at heller ikke 1996-årgangen er endelig i disse tallene.

Andelen av tilsagn gitt under SNDs ordinære låne- og garantiordninger har en svært parallell utvikling i løpet av perioden 1994-98. For grunnfinansieringsordningen var annulleringsraten i årene 1994-95 rundt 30%. Raten har falt betydelig i årene etter, men dette må ses dels på bakgrunn av at disse låneårgangene ikke er avsluttet eller 'lukket', og dels på bakgrunn av usikkerheten som er påpekt over.

For tilsagn om GFL-lån gitt i 1996 var annulleringsraten 22%, mens den foreløpig er vel 18% for tilsagn gitt i 1997. For tilsagn gitt i 1998 er den 11%, tilsagn som alle er registrert i tilsagnsåret. Tar vi utgangspunkt i annulleringer registrert i tilsagnsåret for årgangene kan vi gi et anslag for samlet annulleringsrate for de senere årgangene på det framtidige tidspunkt de 'lukkes'. Dersom utviklingen av annulleringer viser seg å være likedan for de to siste årgangene som for perioden 1994-96 vil samlet annullering for 1997 være om lag 28%, mens annulleringsraten for 1998-årgangen vil bli 17%.

Tabell 6-5: Netto tilsagn etter annulleringer pr 31.12.99 for tilsagn gitt 1994-98. Evalueringens engasjementsbase

Annuleringsrate	1994	1995	1996	1997	1998
Tilsagnsramme GFL	25.7%	34.0%	22.4%	18.5%	10.8%
Tilsagnsramme lån og garantier eks GFL	33.8%	37.1%	15.9%	16.8%	14.4%
Tilskudd	15.2%	11.1%	4.5%	3.2%	2.1%
Samlet SNDs ordinære virkemidler	24.8%	28.8%	16.0%	12.1%	8.0%

Tilsagn om risikolån og garantier som ble gitt i 1994 og 1995 ble også i stor grad senere annullert. Rundt 35% av tilsagn gitt innenfor de områder vi ser på her ble senere annullert. I all hovedsak er annulleringen knyttet til låneordningene. I perioden 1996-98 har annulleringsraten for disse ordningene vært om lag 15% av det avgitte tilsagnsomfanget, men for de senere tilsagnsårene kan dette altså øke gjennom ytterligere annulleringer før tilsagnsårgangene 'lukkes' og foretakene må endelig avvise eller akseptere tilsagnet.

Annuleringer – en utfordring for tapsfondsinstrumentet

I hvor stor grad disse ratene er en effekt av at rentenivået godt og vel ble halvert fra 1993 til forsommeren 1997 er ukjent. Men dersom SNDs betingelser ikke ble justert i tråd med dette, bl.a. som følge av SNDs innlånsbestemmelser, er det trolig at kunder med alternative lånemuligheter annullerte tilsagn fra SND fordi de ikke ble vurdert som konkurransedyktige. Fortrinnsvis vil dette gjelde potensielle låntakere med god sikkerhet. Det er disse som vil ha lettest for å skaffe alternativ finansiering gjennom private finansinstitusjoner. Det ble i forbindelse med årsrapporteringene i perioden 1994-95 sagt av SND at det var en betydelig konvertering også av risikolån til grunnfinansieringslån innenfor SNDs ordninger. Vi har ikke hatt datagrunnlag for å se i hvilket omfang dette skjedde. I den grad dette er tilfelle for de årgangene det gjaldt, 1993-95, skulle vi da forvente å se en differensiert utvikling i annulleringer av grunnfinansieringslån og risikolån i perioden, eventuelt med et tidsforskyvning, ved at tilsagn om risikolån erstattes av GFL-tilsagn gitt f.eks. i 1995. For 1994 og 1995 er det en noe høyere annulleringsrate for risikolån, men usikkerheten i tallene gjør at vi ikke tør vurdere det nærmere på et slikt grunnlag.

Dersom tilsagn om lån gitt av SND på grunn av konkurranseforhold erstattes med lån gitt gjennom private kredittinstitusjoner, vil det være vanskelig å tenke seg at det ikke har konsekvenser for den samlede risikoprofil SND står overfor i den realiserste låneporteføljen. Vi antar at brutto lånetilsagn gis på en slik måte at samlet risikoeksponering for SND er i tråd med de retningslinjer som er gitt for den enkelte ordningen og for tapsfondsinstrumentet spesielt. Risikoen SND tar er naturlig nok svært spredt over låneporteføljen under den enkelte ordningen. Noen prosjekter som mottar tilsagn fra SND vil ha en stor risiko, andre prosjekter vil ha så godt som ingen risiko. Dette er selvfølgelig et hovedpoeng for en porteføljeforvalter som SND.

Med et betydelig omfang av annulleringer som skyldes slik konvertering til andre låneforhold fra låntakerens side, vil dette differensiere klart mellom mottakere av tilsagn i forhold til kvaliteten på den sikkerhet de kan stille for lånet. Vi forventer derfor at låntakere med lettest tilgang til god sikkerhet, først og fremst gjennom pant, men også i forhold til den økonomiske bæreevnen til foretaket, og dermed lav risiko for SND, vil være

de første til å konvertere lån på denne måten. Med det vil den samlede risikoprofilen, estimert som forventet tap av totale utlån under ordningen kunne bli vesentlig forverret.

Vi forventer at vurderinger rundt disse forhold er bygget inn i utformingen av tapsfondsinstrumentet og rammebetingelsene og oppfølgingen av SNDs risikovurdering.

Annulleringer en effekt av generelle forhold?

Annulleringsprofiler

Samvariasjonen mellom GFL- og lavrisikordningene og risikolåneordningene kan tyde på at utviklingen i stor grad er knyttet til forhold utenfor SND, til forholdet mellom SND og alternative kilder for risikovillig kapital. Det er her naturlig å tenke på SNDs 'konkurranseseposisjon' overfor private kredittmarkeder. Utviklingen av annulleringsratene kan dels omfatte at det har skjedd en tilpasning av SNDs tilbud over tid, hvori det også ligger det forhold at tilsagnsrammene har endret seg vesentlig i perioden. I denne perioden har rammene for låneordningene blitt vesentlig mindre, for låneordningene uten tapsfond har det også skjedd en dreining i innretningen av SNDs tilbud. Vi ønsker her å se noe nærmere på om vi kan finne rimelige forklaringer på utviklingen av annulleringsratene, og dermed i vår sammenheng på et tilsynelatende gap mellom SNDs tilbud og foretakenes foyentningsbaserte etterspørsel.

I tillegg har betingelsene på kredittmarkedene forandret seg vesentlig i denne perioden. I hele perioden fram til 1997 falt rentenivået i Norge betydelig og nådde et bunnivå sommeren 1997. Dette reflekterte også et økt utbud av risikovillig kapital. En ytterligere faktor som kan ha bidratt til høy annulleringsrate er økt verdisetting av panteobjekter i sekundærmarkeder, først og fremst på bygninger.

Annulleringer vil etter redegjørelsen over fordele seg over en periode på tre til fire år etter avgivelse av tilsagn i SND. Tabell 6-6 nedenfor antyder utviklingen av annulleringer etter avgivelse av tilsagn. Første kolonne gir for hver gruppe virkemidler annulleringer som er registrert med annulleringstidspunkt i tilsagnsåret, og som derfor må antas å representere foretakenes umiddelbare svar på tilbudet innenfor tremånedersfristen. Datagrunnlaget for tabellen er de årganger i den perioden vi ser på som er 'lukket', det vil si tilsagnsårgangene 1994-96. Andelene annulleringer i tabellen er registrert som andel av akkumulerte annulleringer ved avslutning av tilsagnsårgangen. Siste kolonne angir andelen av annulleringene som er registrert i andre og tredje kalenderår etter tilsagnsåret, dvs. annulleringer som resultat av manglende eller mangelfull utbetalingsanmodning av foretaket.

For GFL-ordningen ble 65% av annulleringene registrert i tilsagnsåret, mens 18% av tilsagnene er registrert i år to eller år tre etter tilsagnsåret. I tillegg er 4% registrert som annullert i år fire. To tredeler av den lånemassen det ble gitt tilsagn om i disse årgangene, og som senere ble annullert, ble altså annullert umiddelbart. Annulleringer av tilsagn om risikolån hadde en annen utvikling, i det vi har registrert hhv. 25% og 17% annullert tilsagnsmasse i tilsagnsåret for den landsdekkende og den distriktsrettede låneordningen. Halvparten av annulleringene kom i år to og tre etter tilsagnsåret, i tillegg er 17-18% registrert i det fjerde året. To tredeler av lånetilsagnene for disse ordningene ble etter dette annullert på et tidspunkt hvor fristen for utbetalingsanmodning var i ferd med å løpe ut.

Tabell 6-6: Annuleringsprofil tilsagnsårgangene 1994-96

Virkemiddel	Andel samlede annulleringer i tilsagnsåret	Andel annulleringer år to og tre etter tilsagn
GFL	65%	18%
LRL	25%	52%
DRL	17%	49%
Ldk tilskudd	46%	28%
Dr tilskudd	37%	26%

Det er ikke urimelig å forvente en slik annulleringsprofil for SNDs låneordninger, med en forklaringsmodell hvor de allmenne forholdene på kredittmarkeder spiller en hovedrolle. GFL-lån, som i utgangspunktet var det mest 'markedsnære' virkemiddelet til SND i perioden skulle etter retningslinjene i betydelig grad være basert på høy sikkerhet, bl.a. gjennom god pantesikring. Det innebærer at dette, innenfor SND-systemet skulle omfatte de låntakere som hadde kortest 'vei' over i private kredittmarkeder. Fra tabell 6-5 vet vi at en vesentlig del av de annulleringene av risikolån som tabell 6-6 er basert på gjelder tilsagnsårgangene 1994 og 1995. For disse årgangene falt år to og tre etter tilsagn i perioden 1996-97 hvor rentenivået var på sitt laveste. Med lettere kreditttilgang, muligens kombinert med en appresiering av pantesikkerhet, samt generelt sett høykonjunktur med forventninger om framtidig vekst, er det å forvente at for disse årgangene tiltok annulleringene i disse årene.

Men vi legger merke til at også for tilskuddsordningene falt en vesentlig del av annulleringene i tid mot slutten av treårsperioden; mellom 40% og 50% er registrert som annullert fra år to og utover. Fortrinnsvis finansierer disse ordningene prosjekter av minst samme 'risikonivå' som risikolåneordningene. Men som tilskudd skulle ikke dette være finansieringsordninger, som låneordningene, som er utsatt for konkurranse fra private kredittinstitusjoner. Vi vil komme noe tilbake til dette senere.

Annuleringsrater – regionale variasjoner?

Som en følge av utviklingen på kreditt- og finansmarkedene er det rimelig å forvente at private kredittinstitusjoner 'spiste seg inn' på SNDs enemerker, foretakenes tilgang til fremmedkapital gjennom private kredittmarkeder bedret seg, også da inn på de områder som prinsipielt sett ble ansett som vel teoretisk begrunnede innsatsområder for SNDs kredittinstrumenter, overfor små og mellomstore foretak og foretak utenfor de sentrale områdene. Av grunner som dette er avgrensingen av SNDs kompensatoriske rolle overfor markedssvikt i kredittmarkeder, den viktigste begrunnelsen som blir brukt for disse virkemidlene, gjenstand for en dynamisk utvikling, basert på endringer i de faktiske forholdene på finansmarkedene. Vi påpeker her som en vesentlig mangel ved dagens situasjon at det ikke synes å være utviklet et underlag for den løpende utformingen av SNDs finansielle virkemidler som tar hensyn til dette, og som gir et forbedret grunnlag for å vurdere utvikling av den underliggende etterspørsel, eller behov, for den type virkemidler SND er satt til å forvalte.

Forventer vi at økt tilgang til risikovillig kapital i denne perioden først og fremst er knyttet til relativt sentrale områder, ville vi forvente å finne en differensiert annulleringsrate etter geografisk lokalisering av foretaket. Tabell 6-7 viser annulleringsrate for den landsdekkende og den distriktsrettede risikolåneordningen. Disse er naturlig nok

differensiert etter geografisk nedslagsfelt. Bruker vi lokaliseringen av bedriften eller prosjektet som SND går inn i til å bestemme lokalisering etter SSBs sentraliseringsindeks, tildeles 94% av SNDs distriktsrettede risikolån til prosjekter lokalisert i deler av landet med sentralitet 0-2⁸⁰; utenom de mest sentrale kommunene. Tilsvarende andel for den landsdekkende risikolåneordningen er 37%.

Tabell 6-7: Akkumulerte annulleringsrater landsdekkende og distriktsrettede risikolån for tilsagn gitt 1994-1998. Evalueringens engasjementsbase

Annulteringsrater risikolån	1994	1995	1996	1997	1998
Landsdekkende	34.8%	37.2%*	13.2%	20.5%	15.3%
Landsdekkende i de fem største byene	18.7%	32.3%*	4.8%	11.6%	28.6%
Distriktsrettede	32.7%	25.2%	25.4%	15.7%	14.9%
Distriktsrettede lån i minst sentrale kommuner	34.4%	31.4%	14.9%	15.4%	12.0%

* Et stort, senere helannullert tilsagn om lån er holdt utenfor. Samlet annulleringsrate for tilsagn gitt i de fem største byene i 1995 er beregnet til 63,5% med dette lånet inkludert. for ordningen som helhet er total annulleringsrate 47,4%.

Vi har i tabellen inkludert to spesialtilfeller. Andre linje i tabellen skiller ut tilsagn om risikolån gitt under den landsdekkende ordningen i de fem største byene i landet, omfattende om lag 30% av brutto tilsagn under ordningen i den angitte perioden. Siste linje i tabellen gir tilsvarende, annulleringsrater for risikolån gitt under den distriktsrettede ordningen til prosjekter lokalisert i de minst sentrale kommunene etter SSBs klassifisering (sentralitet 0). Disse kommunene representerte 55% av samlede brutto tilsagn om risikolån under ordningen gitt i perioden 1994-98.

Det er ingen tendens til systematisk variasjon mellom annulleringsratene for de to ordningene i denne perioden. Tvert i mot synes det å være en betydelig grad av sammenfall i utviklingen, variasjonene synes ikke å være tilbakeførbare til differensierte utviklingstrekk mellom sentrale og mer distriktsorienterte områder av landet.

Annulteringsrater – et storbedriftsfenomen?

Ser vi på fordelingen over antall ansatte ved bedriften eller enheten som tilsvarer prosjektlokaliseringen slik det er registrert i SSBs registre, framtrer et bilde som vist i figur 6-8. Tabellen omfatter kun de bedriftsenheter vi har kunnet identifisere gjennom denne koplingen, og som vi med det har kunnet gi en klassifisering etter størrelse.

⁸⁰ Koden har verdiene 0, 1, 2 og 3, hvor 3 = Sentrale kommuner, 2 = Noe sentrale kommuner, 1 = Mindre sentrale kommuner, 0 = Minst sentrale kommuner. En kommune har sentralitet 3 når dens befolkningstygdepunkt ligger innenfor 75 minutter reisetid (90 minutter for Oslo) fra et tettsted med minimum 50 000 innbyggere (med raskeste transportmiddel unntatt fly). Sentralitet 2 betyr at det er maksimum 60 minutter reisetid til et tettsted med minimum 15 000 innbyggere. Sentralitet 1 vil si at det er maksimum 45 minutter reisetid til et tettsted med minimum 5 000 innbyggere. Kommuner som ikke oppfyller noen av disse kriteriene får sentralitet 0. Inndelingen er dokumentert i Statistisk sentralbyrå (1994) NOS C 192.

Tabell 6-8: Akkumulerte annulleringsrater landsdekkende og distriktsrettede risikolån for tilsagn gitt 1994-1998. Evalueringens engasjementsbase

		1994	1995	1996	1997	1998	Andel brutto tilsagn
LRL	Mindre enn 5 ansatte	25.0%	33.3%	7.1%	9.4%	1.8%	22.4%
LRL	5 – 9 ansatte	37.5%	26.9%	15.9%	23.2%	5.2%	12.2%
LRL	10 – 19 ansatte	30.8%	40.9%	15.9%	21.6%	2.9%	12.5%
LRL	E 50 – 99 ansatte	10.0%	39.3%	21.4%	53.1%	30.9%	18.9%
LRL	100 – 199 ansatte	15.9%	63.0%	14.8%	0.0%		11.5%
DRL	Mindre enn 5 ansatte	54.4%	39.3%	5.6%	19.7%	19.9%	22.2%
DRL	5 – 9 ansatte	26.2%	34.7%	33.0%	7.3%	5.2%	15.3%
DRL	10 – 19 ansatte	35.7%	27.2%	22.2%	19.2%	26.2%	19.7%
DRL	E 50 – 99 ansatte	58.3%	58.6%	17.1%	10.8%	21.3%	20.7%
DRL	100 – 199 ansatte	19.4%	100.0%	0.0%	3.0%	0.0%	10.8%

Det er heller ingen klare effekter i retning av at annulleringer av tilsagn om risikolån i hovedsak er et storbedriftsfenomen. Annulleringsratene svinger betydelig i alle kategorier. Tallene tyder på en viss størrelseeffekt i den landsdekkende ordningen, særlig mot slutten av perioden, men denne utviklingen er ikke i tilsvarende grad tilstede på dette nivået for de distriktsrettede ordningene.

Vi slutter at det ikke er entydige signaler langs disse to dimensjoner i systematiske forskjeller i hvilken grad tilsagn gitt av SND var tilbøyelige til å bli annullert. Det reiser en betydelig forklaringsutfordring i forhold til begrunnelsen for SNDs bruk av disse virkemidlene dersom det er generelle forhold knyttet til SNDs konkurransesituasjon og kompensatoriske rolle overfor kredittmarkeder som er hovedforklaringen på disse annulleringsratene.

I den grad generelle forhold knyttet til renteutvikling og kreditttilgang er forklaringen på de høye annulleringsratene i SNDs første år, synes det altså som de rammet noenlunde likt over distriktsrettede og landsdekkende ordninger, over tilsagnsmottakernes lokalisering og deres størrelse.

Annullering av tilskudd – en annen historie?

Tilskuddsordningene var også for de første tilsagnsårene omfattet av et betydelig omfang annulleringer. Mellom 10 og 15% av tilsagnsomfanget som ble gitt i 1994 ble annullert både for landsdekkende og distriktsrettede tilskuddsordninger. Senere falt dette nivået betraktelig. For tilsagn gitt i 1998 er annulleringer per utgangen av 1999 marginale i forhold til de tilsagn som er gitt.

Tabell 6-9: Akkumulerte annulleringsrater landsdekkende og distriktsrettede tilsagn for tilsagn gitt 1994-1998. Evalueringens engasjementsbase

		1994	1995	1996	1997	1998
Landsdekkende	Tilskudd	19%	14%	5%	3%	1%
	Måltrettede program	13%	19%	8%	6%	6%
	OFU/IFU	14%	16%	3%	3%	0%
Distriktsrettet	Tilskudd	15%	7%	4%	3%	2%
	Måltrettede program	18%	6%	8%	7%	1%

Vi påpekte over at annullering av tilskudd fungerer som et slags kontrafaktisk vurderingsgrunnlag for utviklingen av annulleringer av lånetilsagn. Vi tar her som utgangspunkt at vi kan vurdere tilsagn om lån og tilskudd på lik linje når det gjelder forhold knyttet til generelle trekk ved annulleringer, noe som strengt sagt ikke er tilfelle. Tilskudds- og låneordningene har forskjellige funksjonelle karakteristika og forskjellige reguleringer for hvordan de skal benyttes, som en forfinet analyse må ta høyde for.

Som vi så er nær halvparten av annulleringene for årgangene 1994-96 registrert mot slutten av den perioden tilsagnene står tilgjengelig for foretakene. Da vi ikke har informasjon om årsaken til annulleringene, og spesielt om de sene annulleringene skyldes SNDs vurderinger av utbetalingsanmodning eller om de skyldes vurderinger på foretakenes side, kan vi ikke si noe detaljert om hva slags endringer i forutsetningene for tilsagnet som ligger bak disse forhold. Men om vi tar utgangspunkt i at graden av annullering av tilskuddstilsagn fungerer som en 'clean case' for i hvilken grad de underliggende forutsetningene for SNDs opprinnelige tilsagn endres, kan nivået på annulleringer av tilskudd indikere et skille mellom annulleringer av lånetilsagn som skyldes kredittbetingelser og annulleringer som skyldes mistilpasning mellom SNDs tilbud og mer funksjonelle forventninger hos foretakene eller endringer i forutsetningene for eller vurderingen av det prosjektet foretaket kom til SND med i første omgang.

Med forbehold tatt, er det ingen grunn til å tro at annulleringsratene for tilsagnsårgangene 1997 og 1998 vil komme i nærheten av annulleringsnivået i den første fasen i SNDs historie. Rammene for tilskuddsordningene har i forhold til tilsvarende rammer for låneordningene vært relativt stabile. Med utgangspunkt i et omfang på 1,3 mrd. kr i 1993, steg rammene til nær 1,8 mrd. kr i 1995 og har siden falt noe tilbake til vel 1,2 mrd. i 1999. Dersom attraktiviteten til SNDs tilskuddsordninger har endret seg vesentlig i perioden, indikerer det et økt samsvar mellom tilsagn og foretakenes forventninger og forutsetninger. SND synes etter dette blitt i stand til å 'treffe' bedre i sin seleksjon av prosjekter man går inn i, alternativt at den forutgående foredlingsprosessen som leder fram til søknader og beslutninger har blitt forbedret⁸¹.

Sammenfattende vurdering

Figur 6-2 indikerer at det er et gap mellom annulleringsratene for tilskuddsordningene og låneordningene som er noenlunde konstant. Med unntak for 1995 ligger de verdi-veide annulleringsratene for låneordningene 10-15 prosentpoeng over den tilsvarende

⁸¹ Dette ser bl.a. ut til å være en forklaring på utviklingen av OFU/IFU-tilskudd, jf. Staude, Bugge og Monsen.

annulleringsraten for tilskuddsordningene. Tar vi det som utgangspunkt, kan det tyde på at for de første tilsagnsårgangene hadde opp til halvparten av annulleringsratene for låneordningene sitt opphav i den 'omkringliggende' økonomiske utviklingen, til foretakenes vurdering av SNDs tilbud som et supplerende kreditttilbud ved siden av alternative kilder for fremmedkapital⁸².

Vi har pekt på at dette for det første innebærer et utstrakt behov for å se begrunnelsene for særlig SNDs kredittorienterte virkemidler i sammenheng med den faktiske situasjonen i og omkring norske kredittmarkeder. Derne st anser vi det som viktig at de reguleringer og det system som er etablert for å institusjonalisere SNDs funksjon som kompensatorisk risikoavlaster også ses i forhold til dette. Spesielt gjelder dette tapsfondsinstrumentet, hvor det overordnede siktemålet må være i sikre at instrumentet er utformet slik at virkemidlet risikolån faktisk fungerer som et innovasjons- og omstillingsorientert virkemiddel.

SNDs virksomhet 1994-1999

I tabellene her er hovedstrukturen i tilsagn for hhv. lån og garantier og tilskuddsordninger i denne perioden angitt. Med utgangspunkt i rammene for tapsfondene har vi som et grunnlag for å beregne støtte- eller subsidieelementet til næringslivet brukt størrelsen på tapsfondene de siste årene for risikolåne- og garantiordningene.⁸³ Samlet er det gitt i alt tilsagn for 15,7 mrd kr i lån og garantier, gjennom 6 000 beslutninger og 6,9 mrd kr i tilskudd gjennom nesten 15 000 vedtak. Fordelingen mellom lån og tilskudd er vesensforskjellig i forhold til tilsagnsvolum og antall beslutninger, noe som gjenspeiles i de gjennomsnittlige størrelsene på de årlige tildelingene til foretakene.

I tabellen nedenfor er det angitt et anslag for gjennomsnittet av brutto og netto tilsagn gitt i perioden 1994-99 for de enkelte virkemiddelkategoriene. Låne-/garantiordningene er tildels betydelig større enn tilskuddsengasjementene, og blant de risikoutsatte lånebaserte ordningene peker ordningen med miljølån og garantier for miljøtiltak i industrien seg ut, men her er det et lite antall engasjementer. Lavrisikolån er gjennomgående store og over perioden er den gjennomsnittlige størrelsen ca 6 mill. kr pr vedtak. Tildelingene har også stor spredning.

Risikolånene er gjennomgående betydelig mindre, mellom 1,0 og 1,5 mill kr, mens tilskuddene overveiende er i størrelsesorden noen hundre tusen kroner. Den gjennomsnittlige størrelsen på miljølån og distriktsgaranti (som ikke lenger er aktuell) er basert på et mindre antall tilsagn og størrelsesforskjellen her bør derfor ikke tillegges stor vekt. Vi ser en tendens til at tilskuddsstørrelsen under de landsdekkende ordningene er mindre enn distriktsrettede tilskuddstilsagn, og noe mindre utpreget at de generelle tilskuddsordningene er tilbøyelige til å gi mindre tilsagn enn de målrettede programmene. Det er videre en markert forskjell mellom OFU/IFU-tilskuddene og de øvrige

⁸² Merk at effekten av reduserte rammer for låneordningene i denne perioden, samt omleggingen fra GFL- til lavrisikolåneordningen, potensielt også kan forklare en del av reduksjonen i annulleringsrater. For å kunne svare fyldestgjørende på slike forhold, bør en ha tilgang til data eller analyser som vi har påpekt ikke er tilgjengelige.

⁸³ Det innebærer at vi i dette anslaget ikke inkluderer noe støtteelement fra rente- og tilbakebetalingsbetingelser på lån eller garantier gitt gjennom SND-systemet. Dette er i tråd med at lån skal gis på forretningsmessige vilkår, men fanger ikke opp noe anslag for bedrifter hvor det ikke er alternative finansieringskilder.

tilskuddsordningene, det gjennomsnittlige OFU/IFU-tilskuddet i perioden var over 1,5 mill. kr.

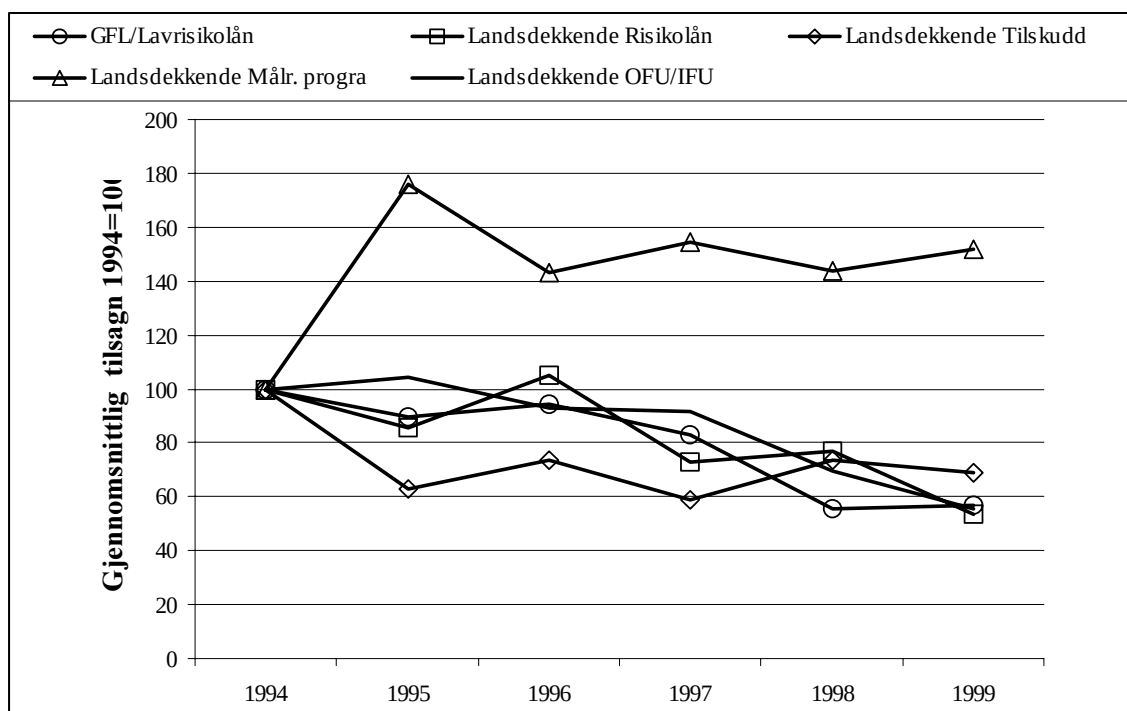
Tabell 6-10: Anslag for gjennomsnittet av brutto og netto tilsagn gitt i perioden 1994-99 for de enkelte virkemiddelkategoriene

		Gjennsn. brutto tilsagn pr tilsagn (Beløp i 1000 kr)	Gjennsn. netto tilsagn pr tilsagn* (Beløp i 1000 kr)
Lavrisikolån		5719	5375
Landsdekkende	Risikolån	1495	1374
	Miljølån	3514	3343
	Garanti	796	814
	Tilskudd	327	313
	Målr. program	354	337
	OFU/IFU	1679	1639
Distriktsrettet	Risikolån	1151	1164
	Garanti	1508	1603
	Tilskudd	405	402
	Målr. program	377	367
	Omstilling	493	457
	Ansvarlig lån	3451	3428

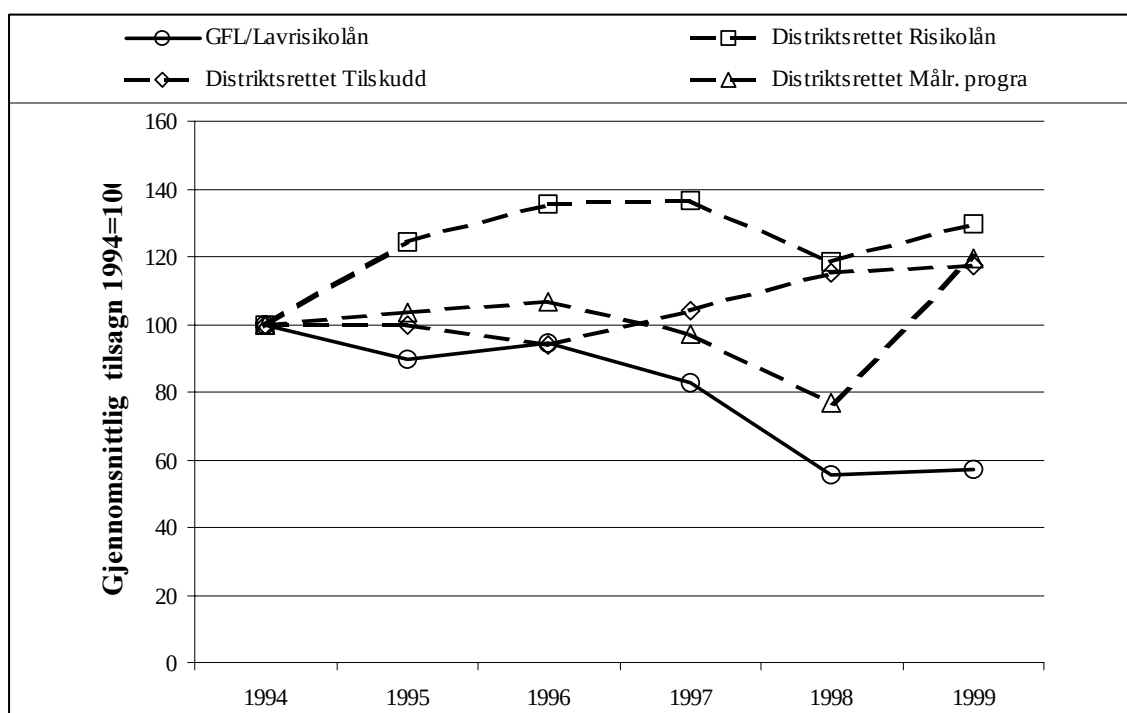
* Gjennomsnitt netto tilsagn er korrigert for helannullerte tilsagn

Disse gjennomsnittstallene skjuler en markert dreining av tilskuddsbruken over perioden. De to følgende figurene viser utviklingen av gjennomsnittlig størrelse av de brutto tilsagn som har vært gitt i perioden innenfor henholdsvis de landsdekkende og de distriktsrettede ordningene, unntatt garantiordningene. Gjennomsnittsstørrelsen for hver virkemiddeltype er skalert i forhold til gjennomsnittsverdien i 1994. Som det framgår av figurene er tilsagnsstørrelsen innenfor de landsdekkende ordningene falt med vel 30-40% i perioden i følge vår engasjementsbase. Unntaket gjelder det som er kalt målrettede program hvor gjennomsnittstilskuddet er økt med 50% i perioden. Selv om innføringen av lavrisikoordningen til erstatning for GFL-lånene i 1998 medførte et fall i gjennomsnittsstørrelse, framgår det av figuren at dette i stor grad er en forlengelse av en trend. Fallet i gjennomsnittsstørrelsen for landsdekkende risikolån følger også utviklingen av GFL/lavrisikolån. Landsdekkende tilskudd falt raskere, og har siden 1995 variert mellom 60-75% av gjennomsnittlig tilsagnsstørrelse i 1994.

Figur 6-3a: Gjennomsnittlig brutto tilsagn 1994-99 Landsdekkende ordninger. 1994=100



Figur 6-3b: Gjennomsnittlig brutto tilsagn 1994-99 Distriktsrettede ordninger. 1994=100



For de distriktsrettede ordningene synes utviklingen å ha gått den andre veien. Ved utgangen av perioden lå distriktsrettede risikolån og ordinære tilskudd 20% over verdiene i 1994. Målrrettede programmer finansiert under de distriktpolitiske retningslinjene har en noe mer variabel utvikling.

Det nærings- og regionalpolitiske støtteelementet i virkemiddeltildelingene

Støtteelementet som ligger i brutto tilsagn gitt i perioden for de ordinære virkemidlene går fram av tabell 6-11a nedenfor og er beregnet som antydnet ovenfor⁸⁴. Samlet omfatter SNDs virksomhet etter dette at den overførte offentlige støtten til næringslivet i perioden utgjør 7,7 mrd kr. Tilskuddsordningene er naturlig nok den vesentligste delen av dette, om lag 6,5 mrd kr, mens støtteelementet i låne- og garantiordningene i perioden var 1,3 mrd. kr. Av de samlede overføringene faller 54% innenfor de distriktsrettede tilskuddsordningene. Samlet står distriktsrettede ordninger for 63% av den samlede rammen. Vel 1 mrd kr omfattes av IFU/OFU-tilskuddene, mens lån og garantier har et anslått subsidieelement på om lag 1,4 mrd. kr.

Tabell 6-11b fordeler på samme måte dette støtteelementet etter annulleringer, dvs. basert på netto tilsagn pr 31.12.99.

Tabell 6-11a: Det offentlige støtteelementet innenfor de enkelte virkemiddeltypene 1994-99. Brutto tilsagn (mill kr)

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	Samlet
Risikolån	Landsdekkende	97	115	142	85	68	40	547
	Distriktsrettet	101	107	95	126	85	118	632
Garanti	Samlet	31	24	16	10	10	0	92
Tilskudd	Landsdekkende	186	101	105	62	53	55	562
	Distriktsrettet	742	680	724	631	587	655	4,019
Målr. program	Landsdekkende	84	225	126	130	79	61	705
	Distriktsrettet	12	14	40	37	24	29	155
OFU/IFU	Landsdekkende	144	195	180	190	152	158	1,019
SUM		1 398	1 461	1 427	1 272	1 058	1 115	7 731

Tabell 6-11b: Det offentlige støtteelementet innenfor de enkelte virkemiddeltypene 1994-99. Netto tilsagn (mill kr)

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	Samlet
Risikolån	Landsdekkende	63	61	123	68	58	40	412
	Distriktsrettet	68	80	71	106	73	117	515
Garanti	Samlet	27	20	15	10	10	0	82
Tilskudd	Landsdekkende	150	87	99	60	52	54	503
	Distriktsrettet	635	633	694	615	574	653	3,803
Målr. program	Landsdekkende	73	183	116	122	74	61	630
	Distriktsrettet	10	13	37	34	24	29	146
OFU/IFU	Landsdekkende	124	164	175	185	151	158	957
SUM		1 150	1 241	1 331	1 200	1 015	1 112	7 049

Det realiserste støtteelementet gjennom SNDs ordinære virkemidler har etter det et samlet omfang på 7 mrd. kr, nær 10% under intensjonserklæringen som lå i brutto tilsagn. Av dette er vel 6 mrd. kr gitt i form av tilskudd i perioden, mens 1 mrd. kr var gitt gjennom

⁸⁴ For ordningene med taspfond har vi jevnt benyttet 25%.

låne- og garantiordningene. Vel 36% ble tildelt gjennom landsdekkende ordninger. Tilskudd gitt gjennom målrettede program og OFU/IFU-tilskudd var samlet 1,7 mrd. kr.

I prinsippet skulle støtteelementet for låne- og garantiordningene i tabell 6-11b tilsvare tapsfondene for disse ordningene. Det er ikke fullt samsvar her, tabell 6-12 sammenligner de faktiske tapsfondene for risikolåneordningene slik de framgår av SNDs regnskap fordelt etter tilsagnsår med den beregningen vi har gjort her. Dels skyldes avvikene de begrensninger vi har gjort i utviklingen av engasjementsbasen. Videre har vi i tabellen inkludert rammene som ble fastlagt gjennom SIII for hvert år, med brutto tilsagn slik de framgår av tabell 6-11a.

Tabell 6-12: Tapsfond for risikolåneordningene tilsagnsårgangene 1994-99 (mill kr)

	Distriktsrettet				Landsdekkende			
	SIII*	Brto tils	Nto tils.	Fakt. tapsfond	SIII*	Brto tils	Nto tils.	Fakt. tapsfond
1994	182	101	68	74	170	97	63	74
1995	129	107	80	85	105	115	61	57
1996	128	95	71	60	113	142	123	96
1997	124	126	106	122	70	85	68	70
1998	78	85	73	77	59	68	58	59
1999	120	118	117	115	40	40	40	40

* Tapsfond for 1994-96 er justert til tapsprosent 25% i forhold til budsjettvedtaket for disse tilsagnsårgangene.

Det er tildels betydelige avvik mellom de opprinnelige rammene og de faktiske tapsfondene, noe som først og fremst skyldes den betydelige graden av annullering av lånetilsagn vi drøftet over. Det reiser et spørsmål vi ikke kan gå inn på her om muligheten til å styre, eller programmere de nærings- og regionalpolitiske virkemidlene disse ordningene er.

Noen forhold krever en kommentar. Når brutto tilsagn, målt i form av tapsfond for tilsagnsårganger avviker fra budsjettvedtaket, kan det gjenspeile to forhold i tillegg til de umiddelbare forklaringene om SNDs eventuelt manglende oppfylling av rammene og sviktende søknadsinngang i forhold til forventningene. Det kan være en effekt av endringer på budsjettsiden gjennom bl.a. behandlingen av revidert budsjett eller gjennom endret periodisering av utgifter som følge av avgitte tilsagnsfullmakter. Men det kan også gjenspeile at SND med utgangspunkt i innmeldte annulleringer i tilsagnsåret bruker rammen 'to ganger'. Dersom annulleringen meldes raskt nok kan SND disponere de frigitte midlene innenfor den samme rammen i tilsagnsåret.

Ser vi derimot på sammenhengen mellom de faktiske tapsfondene og våre beregnede størrelser er avvikene noe større enn vi finner akseptabelt. Det er rimelig godt samsvar for de siste to årgangene, men et avvik på over 10% for enkelte årganger synes noe stort. Vi ser også at for 1996 medfører våre tall en betydelig overvurdering av tapsfondene. Vi har ikke vært i stand til å finne årsaken til dette.

Vedtaksstruktur

Tabell 6-13: Vedtaksstruktur i SND 1994-99

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	Sum
Lavrisikolån		375	411	333	146	110	405	1 780
	Risikolån	220	305	306	264	201	168	1 464
	Garanti	35	62	36	49	57		239
Landsdekkende	Tilskudd	429	368	328	244	165	182	1 716
	Målr. program	348	533	366	351	229	167	1 994
	OFU/IFU	71	92	95	102	107	140	607
	Risikolån	434	367	300	396	309	391	2 197
	Garanti	70	67	61	1		4	203
Distriktsrettet	Tilskudd	1 905	1 753	1 974	1 557	1 305	1 429	9 923
	Målr. program	32	36	99	100	82	63	412
	Sum	3 949	4 025	3 931	3 271	2 635	3 106	20 917

Totalt ble det gitt vel 20 000 tilsagn om tilskudd, lån eller garantier til foretaksenheter i denne perioden. Antallet virkemiddeltilsagn faller noe i perioden fra rundt 4 000 tilsagn avgitt i 1994-96 til vel 2 600 i 1998. Etter antall beslutninger er det tilskuddsordningene som dominerer. Tilskuddstilsagn utgjør 70% av antall beslutninger tatt i SND-systemet i perioden. Tilsagn under de distriktsrettede virkemidlene står for 61% av beslutningsomfanget, vedtak knyttet til tildeling av distriktstilskudd utgjør 47% av det samlede antallet beslutninger i SND-systemet i perioden 1994-99.

Tabell 6-14a: Antall virkemidler pr vedtak

VEDTNR	Antall prosjekt	GFL/Lavr.-lån	LRL	DRL	LDK tilsk	DRT tilsk	OFU/IFU	Antall virkem.-tilsagn
GFL/Lavr.lån	1 636	1 703	134	145	85	318	0	2 424
LRL	1 418	128	1 458	5	562	22	5	2 231
DRL	2 177	146	5	2 197	12	2 191	0	4 605
LDK tilsk	3 300	67	508	12	3 560	52	5	4 243
DRT tilsk	8 699	265	20	1 725	58	10 392	2	12 572
OFU/IFU	595	0	6	0	5	2	604	617

Disse 20 000 virkemiddeltilsagnene er fordelt som støtte til i alt vel 15 500 forskjellige prosjekter. Hvert enkelt prosjekt SND bidrar med støtte til får dermed bidrag fra flere virkemidler. I gjennomsnitt vil hvert tredje prosjekt få støtte i form av flere virkemiddeltilsagn. Tabell 6-14a viser for de mest sentrale kategoriene av virkemidler SNDs kopling av virkemidler i sine tilsagn om prosjektstøtte. Første kolonne gir antall prosjekter SND har bidratt med støtte til med det virkemidlet som er angitt i tittelkolonnen, 2 177 prosjekter fikk støtte i perioden gjennom tilsagn om distriktsrettet risikolån. Det ble til disse prosjektene tildelt 2 197 tilsagn i form av distriktsrettet risikolån. Videre var det til disse prosjektene samtidig gitt 2 191 tilsagn om tilskudd over de distriktsrettede tilskuddsordningene, samt 146 tilsagn om GFL- eller lavrisikolån. Totalt ble det til de 2 177 prosjektene tildelt 4 605 virkemiddeltilsagn som vist i siste kolonne. Av det totale

antallet prosjekter som SND bidro til hadde 8 699 støtte over distriktsrettede tilskuddsordninger, mens 3 300 hadde tilsagn over landsdekkende tilskuddsordninger.

Tabell 6-14b: Antall virkemidler pr vedtak

	Samlet	Samme virkemiddel	Andre virkemidler	Bidrag fra mest ben. virkemiddel	Mest ben. virkemiddel
GFL/Lavr.lån	1.48	1.04	0.44	0.19	DRT tilsk
LRL	1.57	1.03	0.55	0.40	LDK tilsk
DRL	2.12	1.01	1.11	1.01	DRT tilsk
LDK garanti	1.56	1.01	0.55	0.20	LRL
DRT garanti	1.86	1.01	0.86	0.61	DRT tilsk
LDK tilsk	1.29	1.08	0.21	0.15	LRL
DRT tilsk	1.45	1.19	0.25	0.20	DRL
OFU/IFU	1.04	1.02	0.02	0.01	--

Tabell 6-14b er et sammendrag av tabell 6-14a. Av prosjektene SND har gått inn i med GFL- eller lavrisikolån har nesten annet hvert prosjekt bidrag fra to virkemiddeltilsagn. Kolonnen 'Samme virkemiddel' viser at fire av hundre tilsagn om prosjektstøtte over disse ordningene får tilsagn om to GFL- eller lavrisikolån. Når slike lån er supplert med andre virkemidler er det derfor helst med 'Andre virkemidler' som vist i tredje kolonne. Fjerde kolonne gir bidraget til dette, for GFL/Lavrisikolån faktoren 0,44, fra det mest benyttede supplerende virkemidlet. Dette er identifisert i siste kolonne. Om lag 45% av bidraget er fra distriktsrettede tilskuddsordninger. Når GFL-/Lavrisikolån er supplert med andre virkemidler er det oftest med distriktsrettet tilskudd.

Landsdekkende risikolån er noe mer tilbøyelig til å komme i form av pakker med andre virkemidler, i det alt overveiende tilskudd gitt gjennom de landsdekkende ordningene. Den ordningen som i størst grad inngår i bredere finansieringspakker er distriktsrettede risikolån. I gjennomsnitt er et tilsagn om distriktsrettet risikolån fulgt av minst ett ytterligere virkemiddeltilsagn. Som nest siste kolonne viser, er det i alt overveiende snakk om distriktsrettede tilskuddsordninger som kombineres med disse risikolånene. I ni av ti tilfeller er risikolånet kombinert med et tilskudd.

Av de ordningene som er vist i tabellen, er det OFU/IFU-ordningen som i minst grad er tilbøyelig til å inngå i slike finansieringspakker. Fra OFU/IFU-siden gjenspeiler dette det spesielle formålet denne ordningen skal ivareta, slike tilskudd kan ikke inngå i mer generelle prosjekter. På den annen side kunne en forvente at OFU/IFU-prosjekter hadde vært utviklet til å omfatte andre SND-virkemidler som supplerende finansiering.

Tabellen indikerer også et betydelig skille mellom tilsagn gitt over landsdekkende og distriktsrettede tilsagn. I liten grad synes det å være koplinger av tilsagn mellom disse ordningene. Tabell 6-14c summerer opplysningene i tabellene over for landsdekkende og distriktsrettet risikolån, garantier og tilskudd. For prosjekter som hadde minst ett virkemiddeltilsagn under landsdekkende ordninger var disse supplert med 1 546 andre tilsagn under landsdekkende ordninger, og 121 tilsagn under distriktsrettede ordninger. Tilsvarende var de prosjekter med tilsagn over distriktsrettede ordninger supplert med ytterligere 5 916 tilsagn under distriktsrettede ordninger og kun 117 tilsagn under landsdekkende ordninger.

Tabell 6-14b: Antall virkemidler pr vedtak

	Landsdekkende ordninger	Distriktsrettede ordninger
Landsdekkende ordninger	1 546	121
Distriktsrettede ordninger	117	5 916

Det framgår altså en betydelig arbeidsdeling eller komplementaritet mellom landsdekkende og distriktsrettede virkemidler på prosjektnivå. Som vi skal senere se, gjenspeiler dette i stor grad en komplementaritet i det geografiske nedslagsfeltet til ordningene.

Tilsagn til hvilket formål?

Som en del av beslutningsunderlaget for SNDs tilsagn spesifiseres det for det enkelte prosjektet en formålskode, som etter retningslinjene skal være hva søkeren ønsker å oppnå med prosjektet. I tabellene nedenfor har vi gruppert disse kodene sammen i fem hovedkategorier av formål,

- kapitalstyrking,
- nyskaping som omfatter nyetableringer med nye produkter og innføring av vesentlige produkt- eller prosessinnovasjoner i eksisterende foretak,
- omstilling, som her omfatter omstilling av produksjonsprosesser og myke investeringer som ikke er forbundet med fysiske investeringer,
- rasjonalisering, omfattende kostnadsbesparende utskifting av produkssjonsutstyr m.m., samt strukturtilpasning på bransjenivå,
- kategorien utvidelse, som omfatter knoppskyting innenfor et foretak, flytting, kapasitetsutvidelse i eksisterende foretak, samt etablering av nytt foretak med hva SND betegner som tradisjonelle produkter.

I tillegg gis det for hvert tilsagn på virkemiddelnivå en beskrivelse av hva den enkelte bevilgningen skal brukes til. Innenfor ett prosjekt som har ett formål vil det derfor ofte være flere beskrivelser av hva SND betegner som investeringsart, som en kortform for formålet med den enkelte bevilgningen innenfor rammen av formålsbeskrivelsen gjort på prosjektnivå. Grupperingen av investeringsklassifiseringen på dette detaljerte nivået i forhold til SNDs interne klassifikasjonssystem går fram av følgende tabell.

Tabell 6-15: *Investeringsart på virkemiddeltilsagn*

Betegnelse brukt i tabellene	Investeringsart	
Planlegging	1	Planlegging
Fysisk	2	Bygninger
	3	Produksjonsutstyr og annet driftstilbehør
Strategi	5	Strategi –og ledelsesutvikling
Struktur/Eablering	6	Oppstarting
	14	Etablereropplæring
	16	Oppkjøp av bedrift
	17	Fusjon
	18	Annen strukturtilpasning
P&P-utvikling	7	Produktutvikling
	8	Produksjonsprosessutvikling
M&K-utvikling	9	Markedsutvikling
	10	Kompetanseutvikling
	11	Opplæring av nye arbeidstakere
Nettverk	12	Nettverk/samarbeid
Finansiering	19	Refinansiering etter gjeldssanering
	20	Annen refinansiering
	21	Annen kapitalstyrking

Tabell 6-16 viser at det er formål og investeringsarter knyttet til fysiske investeringsformål som dominerer bildet. Av det totale omfanget av netto tilsagn på nær 19 mrd. kr er nær 10 mrd kr knyttet til fysiske investeringer, mens vel 2,8 mrd kr er knyttet til styrking av finansiell kapital i foretakene. I cellene angis beløpet som andel av det totale omfanget av tilsagn. Noen uklassifiserte tilsagn, samt noen marginale grupper er holdt utenfor, Tabellen fordeler i alt 16,3 mrd. kr av totalt 18,8 mrd kr.

Tabell 6-16a: *Prosjekt- og investeringsformål Alle virkemidler 1994-99*

	Finans	Fysisk	M&K-utv	Nettverk	P&P-utv	Planlegging	Strategi	Struktur/ Etab	Sum
Kapital	12.5%	2.3%	0.3%					0.2%	2,960
Nyskap	0.3%	8.6%	0.8%		9.1%	0.3%		1.2%	4,044
Omstill	0.9%	13.5%	2.1%	0.9%	1.9%	0.2%	0.2%	0.2%	4,160
Rasjonalis	0.8%	5.2%			0.2%			0.5%	1,428
Utvidelse	0.3%	21.9%	0.4%		0.9%	0.2%		0.7%	4,791
Sum	2,857	9,970	746	215	2,355	142	61	506	18,846

Totalt er da over 50% av tilsagnene knyttet til fysiske investeringer i bygninger og produksjonsutstyr, 22% er karakterisert som utvidelse, mens 13% er gruppert som omstilling. Kapitalstyrking som formål står samlet for ca 15% av tilsagnene, hvorav det aller meste er knyttet til investeringsbruk rettet mot refinansiering. Produkt og prosessutvikling står samlet for vel 12% av tilsagnsomfanget, med 9% karakterisert som nyskappingsprosjekter. Med den relative fordelingen det er mellom virkemidlene er det klart at denne samletabellens venstre side i stor grad er dominert av GFL- og lavrisikolån.

Tabell 6-16b: Prosjekt- og investeringsformål Landsdekkende risikolån 1994-99

	Finans	Fysisk	M&K-utv	Nettverk	P&P-utv	Planlegging	Strategi	Struktur/ Etab	Sum
Kapital	13.4%	0.6%						0.9%	249
Nyskap	0.2%	6.2%	1.6%		22.5%		0.2%	5.1%	605
Omstill	1.8%	10.4%	2.2%		4.7%			0.5%	325
Rasjonalis	0.8%	3.1%			0.2%			1.9%	101
Utvidelse	0.5%	13.4%			1.0%			1.5%	299
Sum	278	587	76	2	481	3	3	167	1,649

Tabell 6-16b gir en tilsvarende fordeling av samlede netto tilsagn i perioden gitt under den landsdekkende risikolåneordningen, samlet 1,6 mrd. kr. Selv om dette virkemidlet fortsatt er dominert av fysiske investeringer og utvidelse og omstilling, er nå over en tredel karakterisert som nyskappingsprosjekter. Om lag 30% av virkemiddelbruken er rettet mot produkt- og prosessutvikling.

Tilsvarende fordeling er gitt for de distriktsrettede risikolånene, med samlet tilsagn på vel 2 mrd. kr i perioden. Det er en markert forskjell i fordelingen over formål mellom den distriktsrettede og den landsdekkende ordningen. For den distriktsrettede ordningen er 83% knyttet til fysiske investeringer, med formål knyttet til utvidelse og omstilling som de dominerende. 11% av rammen til denne låneordningen karakteriseres som fysiske investeringer med nyskappingsformål.

Tabell 6-16c: Prosjekt- og investeringsformål Distriktsrettede risikolån 1994-99

	Finans	Fysisk	M&K-utv	Nettverk	P&P-utv	Planlegging	Strategi	Struktur/ Etab	Sum
Kapital	5.6%	0.2%							122
Nyskap	0.5%	11.5%			1.8%			0.4%	298
Omstill	0.7%	23.5%	0.4%		0.6%				531
Rasjonalis		7.9%			0.2%				182
Utvidelse	0.2%	40.0%			0.5%				865
Sum	153	1,738	29		67	1	1	22	2,060

De 'frie' distriktsrettede tilskuddene omfatter samlede netto tilsagn på 3,8 mrd. kroner. Av dette var nær 40% tilsagn til prosjekter som har utvidelse som formål. Omstillingsformål står for 7% av den samlede tilsagnsrammen. For evaluererene var det noe overraskende at fysiske investeringer var såpass dominerende også på tilskuddsordningen, over 70% av nettotilsagnene er gitt til investeringsformål karakterisert som investering i bygninger og produksjonsutstyr.

Tabell 6-16d: Prosjekt- og investeringsformål Distriktsrettede tilskudd 1994-99

	Finans	Fysisk	M&K-utv	Nettverk	P&P-utv	Planlegging	Strategi	Struktur/ Etab	Sum
Kapital									8
Nyskap		14.0%	1.7%		4.4%	0.7%		0.9%	880
Omstill		18.7%	3.6%	0.4%	2.6%	0.6%	0.3%	0.3%	1,064
Rasjonalis		7.2%	0.2%		0.4%				306
Utvidelse		32.4%	0.9%		1.3%	0.7%		1.4%	1,449
Sum	2	2,805	248	23	347	80	19	107	3,803

Tabell 6-16e: Prosjekt- og investeringsformål Landsdekkende tilskudd Målrettede program 1994-99

	Finans	Fysisk	M&K-utv	Nettverk	P&P-utv	Planlegging	Strategi	Struktur/ Etab	Sum
Kapital									
Nyskap		1.0%	2.8%	1.5%	28.9%	2.6%		4.3%	263
Omstill		1.1%	14.7%	19.7%	4.2%	0.8%	1.5%	0.4%	280
Rasjonalis			1.5%	0.7%	0.9%		0.2%	0.3%	28
Utvidelse		0.2%	0.7%	0.6%	1.9%	0.2%			25
Sum	0	14	137	146	231	26	12	33	630

Nær 85% av rammen som ble gitt gjennom de målrettede programmenes bruk av landsdekkende tilskuddsordninger gikk til prosjekter som hadde nyskappings- og omstillingsformål. Mens omstillingsmidlene hadde tyngdepunkt på markeds- og kompetansetutvikling samt nettverksbygging, var nyskappingsdelen konsentrert om produkt- og prosessutvikling.

Avslutningsvis viser tabell 6-14f fordelingen av en ordning som skiller seg vesentlig ut fra de øvrige gjennom sin struktur, nemlig IFU/OFU-ordningen.

Tabell 6-16f: Prosjekt- og investeringsformål OFU/IFU-tilskudd 1994-99

	Finans	Fysisk	M&K-utv	Nettverk	P&P-utv	Planlegging	Strategi	Struktur/ Etab	Sum
Kapital									0
Nyskap		0.6%	1.2%		81.2%			0.8%	863
Omstill					4.3%				47
Rasjonalis									0
Utvidelse					1.2%				12
Sum	0	6	12	0	858	1	0	8	957

Samlet sett er det en dominans innenfor SNDs fordeling av virkemidler mot fysiske investeringsformål, med omstilling, utvidelse og nyskaping som mer eller mindre jevnstore formålsskategorier. Også de risikoorienterte låneordningene vektlegger i betydelig grad

fysiske investeringsformål. Det synes også å være et skille mellom de landsdekkende og distriktsrettede virkemidlene totalt sett, idet de distriktsrettede virkemidlene, uavhengig av tilsagnsform, er dominert av fysiske investeringer. I forhold til designen av tabellene kan vi karakterisere de landsdekkende ordningene som topptunge, mens de distriktsrettede ordningene i betydelig større grad legger vekten ned mot venstre.

Fordeling etter distriktpolitiske virkemiddelområder

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

Tabell 6-17 gir bakgrunnsdata for dette avsnittet. Samlet er det gitt netto tilsagn, brutto tilsagn korrigert for akkumulerte annulleringer, for 11,9 mrd under virkemidler utenom GFL/Lavrisikoorordningene, og 8,7 mrd under disse. Henholdsvis 6,8 mrd kr og 3,2 mrd kr er tildelt bedrifter i områdene A, B og C, mens 4,1 og 3,7 mrd kr endte opp i de meste sentrale områdene gruppert under område E.

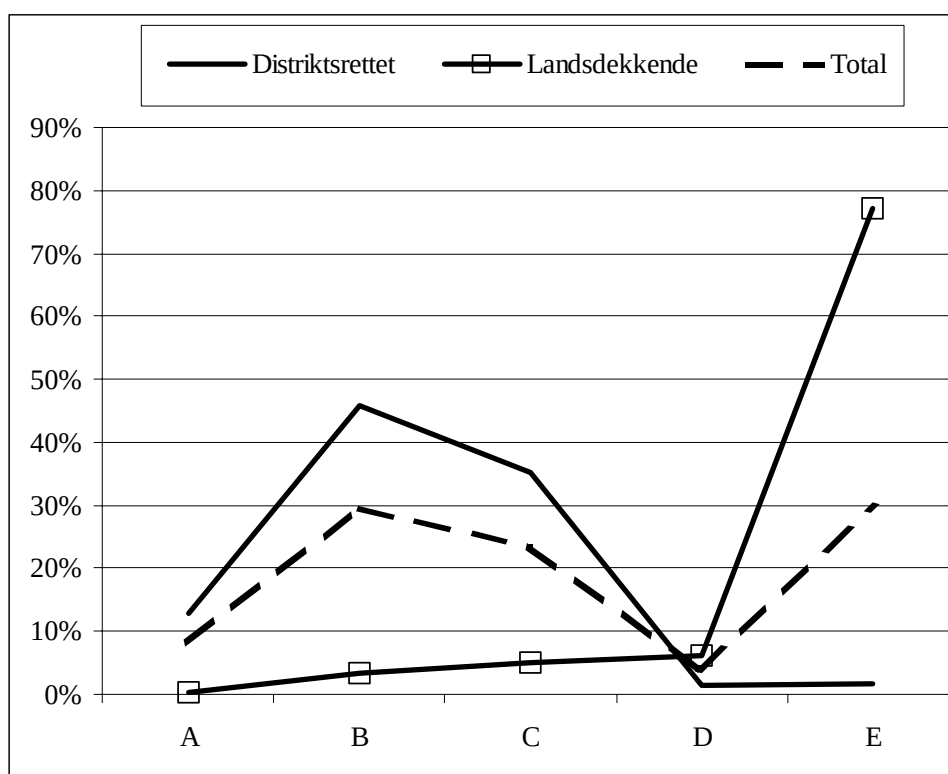
Totalt er det støttet vel 10 300 bedrifter, hvorav om lag en tredel av bedriftene hvor vi kan identifisere kommune, er lokalisert i område E, mens 6 000 av disse befinner seg i de områdene A-C. Disse omfattes av bestemmelsene om bedriftsrettet støtte i forskriften om det distriktpolitiske virkeområdet.

Til sammenligning er det samlede antallet bedrifter i områdene A-C beregnet til ca. 35 000 av totalt vel 170 000 bedrifter med sysselsatte i Norge, basert på SSBs sysselsettingsfiler. Nær 120 000 bedrifter, eller nær 70% av totaltallet, er lokalisert i kommuner gruppert under område E. I følge befolkningsdata pr 1.1.1997 på kommunenivå fra SSB er om lag en firedel av befolkningen bosatt i kommuner innenfor områdene A-C, mens 3 mill. er bosatt innenfor det sentrale området E. Den relative fordelingen av antall bedrifter og befolkningen er så godt som identisk, med en struktur som også ses igjen i fordelingen av de angitte målene for SND-engasjementet. Men SND-engasjementet synes å vise en noe større variasjonsbredde utenom de sentrale kommunene.

Tabell 6-17: Struktur etter distriktpolitisk virkeområde. Beløp i mill. kr. Kilde SSB og SND engasjementsdata

	Befolkning 1.1.1997	Antall bedrifter	Netto tilsagn eks GFL/Lavris.lån	GFL/Lavr. lån	Antall SND- støttede bedrifter
A	87 546	3 757	854	457	644
B	469 781	18 348	3 225	1 342	2 757
C	575 516	22 985	2 724	1 492	2 606
D	242 864	8 399	471	1 154	490
E	2 999 229	118 935	4 081	3 726	3 124
Ukjent	..	..	557	519	662
Sum	4 374 936	172 424	11 911	8 690	10 283

Figure 6-1: Samlet støttebeløp 1994-99 fordelt etter distriktpolitisk virkeområde



I henhold til figur 6-4 over er de distriktsrettede virkemidlene i tråd med forskriften i hovedsak konsentrert om områdene A, B og C. Disse tre områdene mottar så mye som 94% av de distriktsrettede midlene slik de er fordelt kommunevis her. Støtteelementet i de landsdekkende virkemidlene tildeles i liten grad de tre mest distriktsrettede områdene. Over 80% av de samlede midlene tildeles bedrifter som etter vår definisjon er lokalisert i de sentral områdene D og E. Det innebærer en totalfordeling som vist i tabellen nedenfor. Over 60% av de samlede tilsagn fra SND er tildelt bedrifter lokalisert i områder A-C, mens 34% er fordelt på bedrifter i områdene D og E. Samlet sett er om lag 95% av støttebeløpet i perioden fordelt i figuren.

Denne fordelingen synes stort sett å være i tråd med forutsetningene, men graden av spesialisering av de to kategoriene i forhold til virkeområdet er nok overraskende stor. Totalt sett er det et svært sterkt komplementært forhold mellom de to kategoriene, hvor de landsdekkende ordningene hovedsakelig går til sentrale strøk, mens de distriktsrettede virkemidlene blir fordelt innenfor de tre sonene A, B og C.

Tabell 6-18: Støttebeløp fordelt etter distriktpolitisk virkeområde 1994-99

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

Tilsagnsstruktur etter virkeområde

Som antydnet overfor har fordelingen av lån etter grunnfinansieringsordningen og den senere lavrisikordningen en noe annen fordeling enn de øvrige virkemidlene, med en større andel av det samlede lånebeløpet i områdene A, B og C. Samlet er 38% av tilsagn om slike lån henførbare til disse tre områdene, mens 43% av lånetilsagnene fordeles til E-området. Om lag 6% av rammen er ufordelt etter virkeområde.

Disse låneordningene gis primært med begrunnelse å være en korreksjon for manglende kreditttilbud fra private kredittinstitusjoner overfor ulike bedriftstyper og i lokaliteter hvor det private tilbudet er svakt. Utover denne tilbudsrettede korreksjonen er lånevilkår og krav til sikkerhet i hovedsak direkte sammenlignbare med prioriterte pantesikrede lån fra private institusjoner⁸⁵. Vi ville derfor forvente, noe vi også ser av tabellen, at disse låneordningene burde ha en viss distriktsprofil. Siden de utgjør en så stor del av SNDs samlede tilsagn, over 45% av bruttotilsagnene i perioden og 43% av netto tilsagn, følger det at disse ordningene utgjør en stor del av de samlede tilsagnsbeløpene også innenfor hvert område. I de tre viktigste distriktpolitiske virkeområdene utgjør de vel en tredel av det samlede tilsagnet. Tydeligvis utgjør de også en større andel av samlede tilsagn jo mer sentralt området er. For de sentrale områdene er over halvparten av det samlede tilsagnet knyttet til disse låneordningene.

Tabell 6-19: Netto tilsagn etter annulleringer etter distriktpolitisk virkeområde 1994-99. Landsdekkende og distriktsrettet orientering

	A	B	C	D	E	Ukjent	Sum
GFL/Lavris.lån	34.9%	29.4%	35.6%	71.1%	48.2%	52.6%	42.6%
Landsdekkende	2.5%	4.1%	5.5%	22.8%	49.4%	28.6%	24.1%
Distriktsrettet	62.6%	66.5%	58.9%	6.1%	2.4%	18.8%	33.3%
Totalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

⁸⁵

Det er en forutsetning at lavrisikolån skal ta en noe høyere risiko enn GFL-ordningen, men dette endrer ikke denne hovedretningslinjen for disse låneordningene.

For områdene A-C er fordelingen av akkumulerte nettotilsagn i stor grad 1:2 mellom lavrisikolån og distriktsrettede virkemidler. I sentrale strøk er forholdet nærmere 1:1 mellom lavrisikolån og landsdekkende virkemidler.

Sammensetningen av tilsagnsbeløpet innenfor de enkelte områdene går fram av tabell 6-20. Totalt er vel 22% av den samlede engasjementsporteføljen til SND i perioden dekket gjennom risikolåneordningene. Nær en tredel er tilsagn gitt i form av tilskuddsordninger. Det er en betydelig variasjon mellom virkeområdene når det gjelder den relative vekten til de forskjellige virkemidlene. I de tre områdene A-C utgjør tilskuddsordningene over 40% av den samlede netto tilsagnsrammen, mens risikolånene utgjør om lag 24%. I D- og E-områdene er både tilskuddsandelen og andelen risikolån om lag 21%.

Tabell 6-20: Netto tilsagn etter annulleringer etter distriktpolitisk virkeområde 1994-99. Virkemidler

	A	B	C	D	E	Ukjent	Sum
GFL	34.9%	29.4%	35.6%	71.1%	48.2%	52.6%	42.6%
Risikolån	20.0%	23.7%	25.7%	16.0%	23.0%	8.3%	22.2%
Tilskudd	44.2%	43.0%	37.3%	11.3%	22.8%	37.0%	31.4%

Vi bemerker over at det var en betydelig grad av komplementaritet mellom fordelingen av de distriktsrettede og de landsdekkende ordningene. Det er en klar tendens til at denne komplementariteten var mindre i de første årene av SNDs levetid enn på slutten av 1990-tallet. Mens over ti prosent av de distriktsrettede virkemiddeltilsagnene i 1994 ble tildelt bedrifter lokalisert i D- og E-områdene og nær 12% av de landsdekkende tilsagn til områdene A-C, falt disse andelene betydelig i perioden 1995-96.

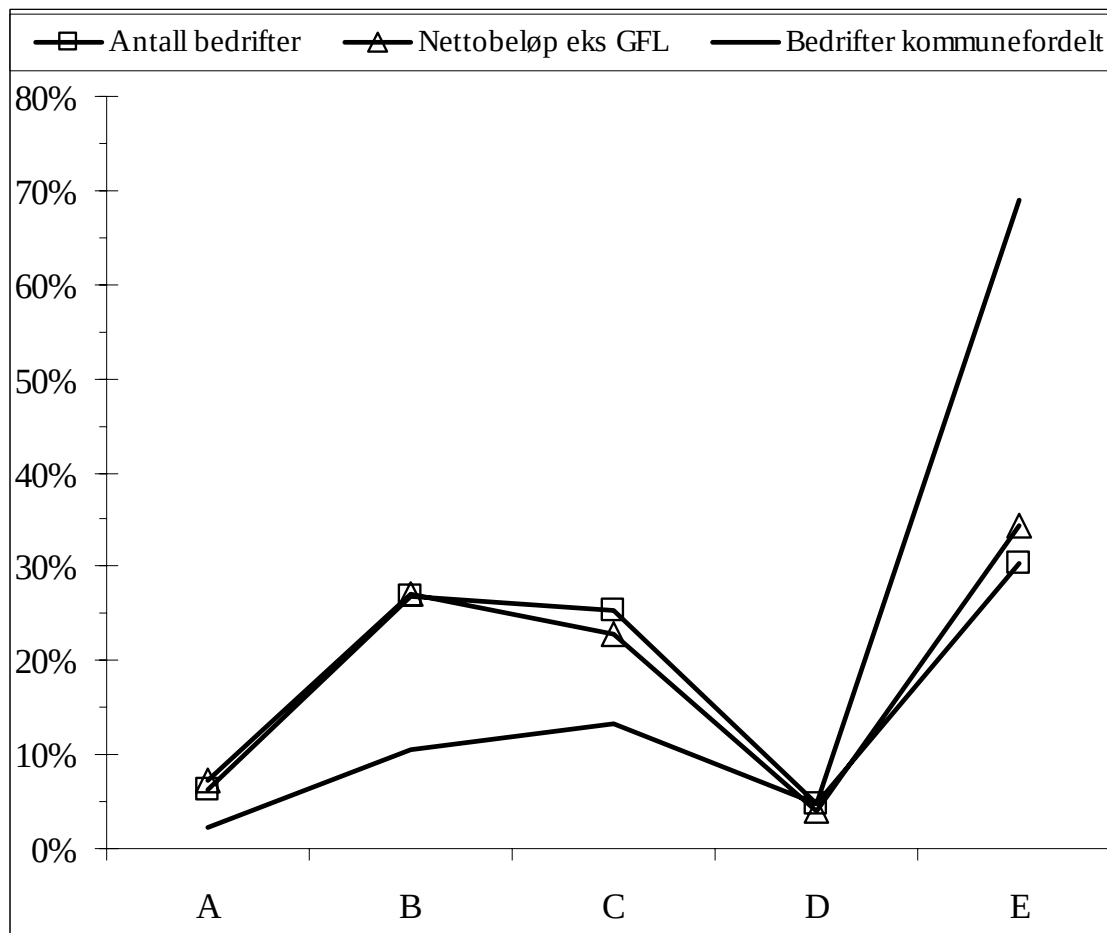
Tabell 6-21: Nettotilsagn etter virkemidlenes orientering og virkeområde 1994-99

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

Fordelingen av SND-tilsagn har altså en karakteristisk profil. Den følgende figuren beskriver fordelingen av netto tilsagn etter annulleringer, og av antall bedrifter som har mottatt disse tilsagnene i perioden 1994-99. Vi viser til den tidligere diskusjonen av bedrifts- og foretaksbegrepet i SNDs engasjementsdata. Det er ikke noe naturlig bedriftsnivå i disse dataene, og det er dermed vanskelig å sammenligne direkte med 'kanoniske' nasjonale populasjonsdata, som SSBs BOF-register. Den definisjonen av 'bedrift' vi har brukt her er – i tråd med tidligere diskusjon – satt til 'all aktivitet innenfor et foretak lokalisert i en enkelt kommune', med kommunelokalisering bestemt av lokaliseringen av det prosjektet SNDs engasjement gjelder.

I figuren er disse fordelingene sammenlignet med en tilpasset fordeling av alle bedrifter i Norge, basert på data fra SSBs BOF-register. For å sikre sammenligningen har vi her redefinert bedriftsnivået i BOF til å omfatte alle bedrifter i henhold til BOF innenfor en enkelt kommune.

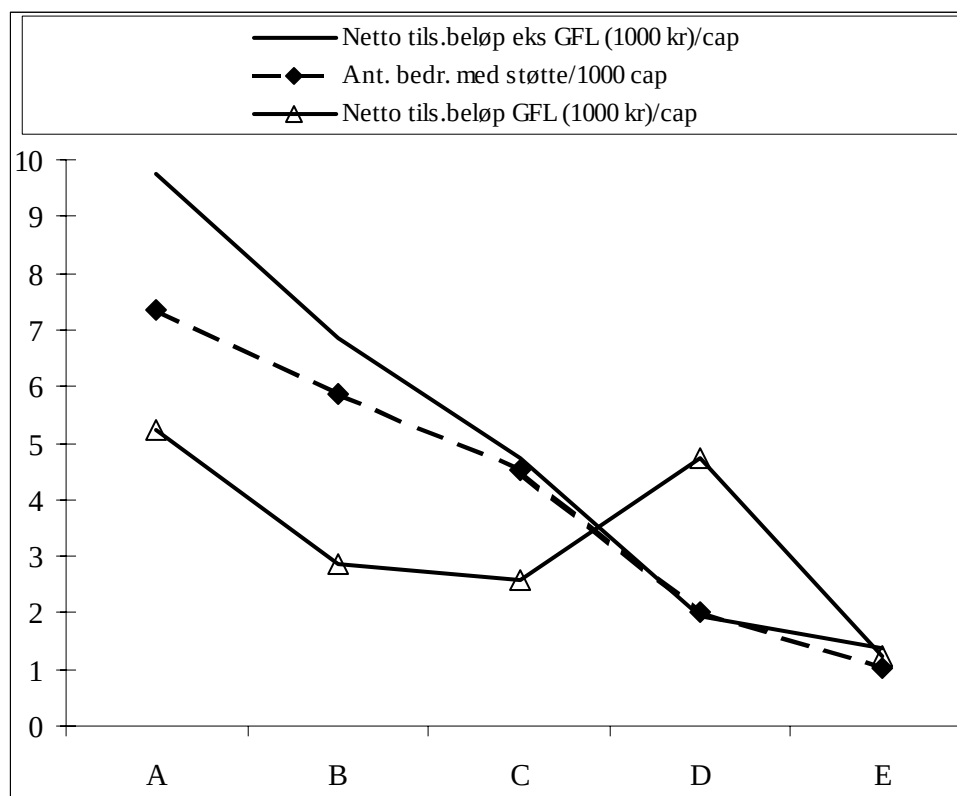
Figur 6-4: Fordeling netto tilsagn utenom GFL/Lavrisikordningene og antall støttede bedrifter 1994-99



Fordelingen av den samlede netto tilsagnsrammen tildelt av SND i perioden ligger nært sammen med fordelingen av bedrifter som har mottatt støtte i disse områdene. Det innebærer at utenom grunnfinansierings- og lavrisikordningene er det gjennomsnittlige tilsagnet pr bedrift om lag det samme på dette nivået. Som en følge av den betydelige konsentrasjonen av bedriftspopulasjonen, en konsentrasjon som tett følger befolkningsstrukturen, er det i forhold til den samlede bedriftspopulasjonen en overrepresentasjon av støttede bedrifter over disse ordningene i områdene A-C.

Som nevnt, følger fordelingen av bedrifter og befolkning hverandre tett, totalt sett. Hvis vi som et mål på bedriftstetthet i den enkelte kommunen bruker antall bedrifter pr 100 innbyggere, er dette forholdstallet bemerkelsesverdig stabilt over områdene. I alle områdene ligger forholdstallet rundt fire eller like i underkant av fire. Det går i gjennomsnitt 25 innbygger på hver bedrift i alle de fem virkeområdene.

Figur 6-5: Nettotilsagn og antall bedrifter med SND-støtte pr capita



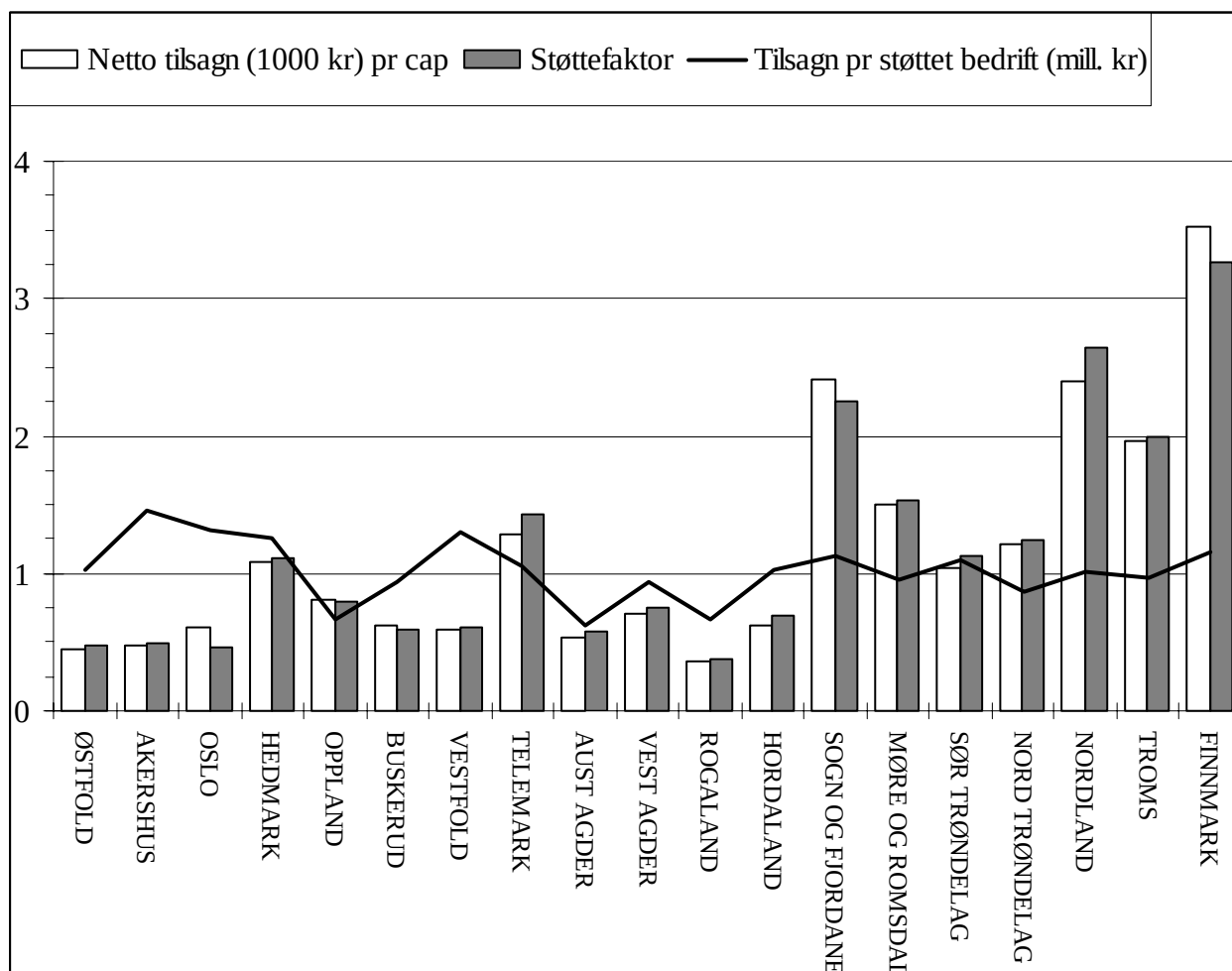
Netto tilsagnsbeløp pr capita i perioden er i gjennomsnitt 2 000 kr for GFL/Lavrisikoordningene og 2 720 kr for de øvrige ordningene samlet. Fordelt over de distriktpolitiske virkeområdene faller tilsagnsbeløpet fra område A med nær 10 000 kr til under 1 400 kr i område E. Antall støttede bedrifter pr capita faller tilsvarende, fra 7,4 pr 1000 i område A til 1,0 i område E. Siden bedriftskurven ikke er like bratt som beløpskurven, antyder det at tilsagnsbeløp innenfor områdene A-C er noe mindre i den mest sentrale delen.

I tråd med hva vi så over har grunnfinanserings- og lavrisikoorordningene en noe annen profil. Det er en viss tendens til fallende tilsagn pr capita, fra 5 200 kr i område A til 1 200 kr i område E. Den betydelige konsentrasjonen i område D om GFL/Lavrisikolån slår ut i et høyere tilsagn her. Dersom vi hadde sett på alle tilsagn ville samlet nettokurve vist en tilsvarende strakt fallende kurve som kurven for tilsagnsbeløp eks. GFL/Lavrisikoorordningene.

Fylkesfordeling

Når vi nå kort vil se på en fylkesfordelt oversikt over SND-tilsagn i perioden, vil vi nødvendigvis se en del av de mønstrene vi tidligere har sett gjenspeile seg over fylkene. Siden fordelingen av de distriktpolitiske virkeområdene ikke er jamnt fordelt over kartet, f.eks. med A-området konsentrert om deler av Troms og Finnmark vil vi nødvendigvis måtte få karakteristika ved tilsagnsstrukturer i A-området igjen her i et mønster underliggende resultatet for Troms og Finnmark.

Figur 6-6: Fylkesfordeling SND-tilsagn, eks. GFL/Lavrisikolån 1994-99



Figur 6-7 over gir tre typer informasjon. Fordelingen av akkumulerte netto tilsagnsbeløp fra SND i perioden er vist i den første søylen. Søylen viser for hvert fylke verdien av forholdstallet mellom dette tilsagnsbeløpet og det gjennomsnittlige tilsagnsbeløpet pr capita for hele Norge, kr 2 720. For Østlandet og deler av Vestlandet er det samlet gitt tilsagn som er mellom halvparten og likt med dette gjennomsnittet til formål dekket av virkemidlene utenom grunnfinansierings- og lavrisikoordningene. Unntaket i disse delene av Sør-Norge er Hedmark og Oppland. Tilsagnsstørrelsen i Sogn og Fjordane er om lag 2,5 ganger større enn landsgjennomsnittet, sammenlignbart med verdien av dette forholdstallet i Nordland. Møre og Romsdal, samt Trøndelagsfylkene har verdier mellom 1 og 1,5. Mens denne tilsagnsverdien er omlag 2 for Troms, er netto tilsagn pr capita i Finnmark 3,5 ganger større enn landsgjennomsnittet.

En sammenligning som dette basert på befolkningsfordelingen er ikke nødvendigvis et rimelig sammenligningsgrunnlag. Et mer rettferdig grunnlag kan være å bruke populasjonen av bedrifter som potensielt kan være mottakere av SND-støtte. Men vi så over at avviket mellom befolkningsfordeling og bedriftsfordeling på virkeområdenivå var lite. Fylkesfordelingen i figuren viser at det i stor grad holder også her. Den andre søylen, kalt støttefaktor, er et konsentrasjonsmål av SND-støtte relativt til fordelingen av bedrifter. På fylkesnivå er indikatoren konstruert slik at den vil ha en verdi lik 1 dersom den relative

andelen i fylket av SND-midlene er lik til fylkets relative andel av bedriftspopulasjonen. Generelt gir den forholdsverdien mellom disse to andelene. Som en lett kan vise, uttrykker en slik indikator også forholdet mellom gjennomsnittlig tildelt tilsagn pr bedrift lokalisert i fylket og gjennomsnittstilsagnet pr bedrift for landet som helhet, om lag 69 000 kr akkumulert over de seks årene.

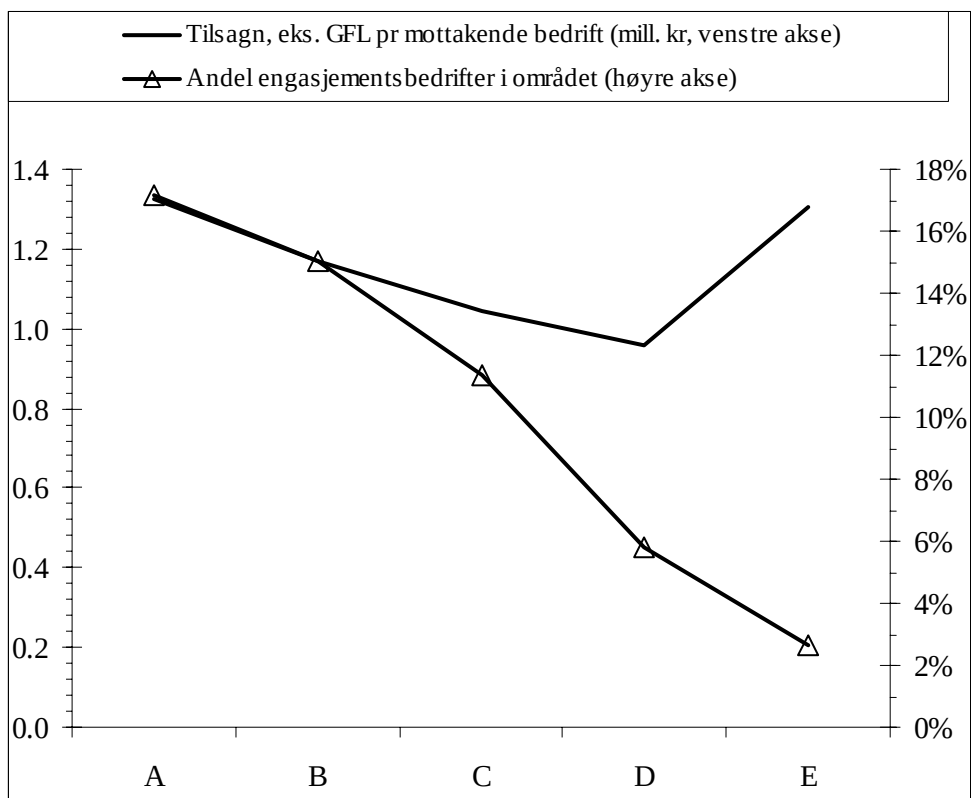
Med små variasjoner følger de to forholdstallene angitt med søyler hverandre tett, i tråd med at befolknings- og bedriftsfordeling følger hverandre. Mens forholdstallet er under 0,6 i Østlandsområdet, er akkumulert tilsagn pr levende bedrift i de tre nordligste fylkene vel 175 000 kr, eller om lag 2,5 ganger landsfaktoren.

Sammenligner vi fordelingsmønsteret for disse søylene med kurven i figuren, som angir gjennomsnittlig tilsagn pr SND-støttet bedrift i perioden i forhold til det samlede gjennomsnittet på 1,2 mill. kr, er det betydelig mindre variasjon. De tre fylkene med høyest tilsagnsbeløp pr bedrift utenom GFL/Lavrisikoorordningene er Aust-Agder, Rogaland og Oppland. For fylket med lavest faktor, Aust-Agder (lik 0,62), innebærer dette at gjennomsnittlig netto tilsagn for bedrifter lokalisert i Aust-Agder er 62%, eller om lag 720 000 kr, av dette gjennomsnittet. Flere av fylkene som scorer høyest med denne indikatoren er lokalisert i sentrale deler av Østlandsområdet. Høyest faktor har Akershus, med 46% høyere tilsagn pr støttet bedrift. Merk at dette målet ikke nødvendigvis er størrelse pr engasjement, men er akkumulerte engasjementer i hver bedrift over de seks årene i perioden. Men tallene tyder i hvert fall ikke på at størrelsen på engasjementene er mindre i sentrale strøk enn i utkantområder, i de fem storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø er forholdstallet 1,19, mens det i de minst sentraliserte kommunene er 0,94.

At det er relativt liten variasjon over fylker i denne faktoren, innebærer at den vesentligste delen av variasjonene i de to andre forholdstallene i figuren lar seg forklare med SNDs dekningsgrad i forhold til bedriftspopulasjonen i fylket. Høy dekningsgrad, dvs. at andelen SND-støttede bedrifter er høy i forhold til det totale antallet bedrifter i fylket, medfører forhøyet støttefaktor og tilsagn pr capita. Denne dekningsgraden har et landsgjennomsnitt på 6%, dvs. at SND har i denne perioden støttet et antall bedrifter som tilsvarer 6% av antall bedrifter med sysselsatte registrert i SSBs BOF-register. Men denne dekningsgraden varierer svært mye, fra om lag 2% i Oslo og Akershus, med Aust-Agder, Sør-Trøndelag og Oppland rundt landsgjennomsnittet, og med Finnmark, Nordland, Troms og Sogn og Fjordane på topp med dekningsgrad over 10%. I Finnmark og Nordland har hver sjettede bedrift mottatt minst en form for SND-støtte i disse fire årene.

SNDs dekningsgrad av bedriftsporteføljen

Figur 6-7: Tilsagn eks. GFL/Lavrisikolån, pr støttet bedrift og andel engasjementsbedrifter. Beløp mill. kr



Fordeler vi nok en gang engasjementene etter distriktpolitisk virkeområde, ser vi fordelingen av disse indikatorene igjen. Akkumulert tilsagnsstørrelse pr engasjementsbedrift for ordningene utenom GFL- og lavrisikoorordningene er fordelt rundt landsgjennomsnittet på 1,15 mill. kr over seks år, hvor den faller noe innenfor de tre områdene A-C fra vel 1,3 mill. kr til omkring 1 mill. kr. En vesentlig faktor i denne fordelingen er trolig bestemmelsene om bedriftsstøtte i forskriften om det distriktpolitiske virkeområde. Figuren viser også at den forhøyede verdien på tilsagnsstørrelse pr bedrift i sentrale strøk skyldes den forhøyede verdien i E-området, som totalt faller utenom de distriktsrettede virkemidlene. Som fylkesfordelingen tydet på er det en nær sammenheng mellom SNDs dekningsgrad i forhold til den samlede bedriftspopulasjonen. I A-området har om lag hver sjette bedrift vært inne i SND-systemet. For de deler av landet hvor det kan gis bedriftsrettet støtte etter de distriktpolitiske forskriftene har minst hver tiende bedrift mottatt en eller annen form for støtte. I D- og E-områdene er den tilsvarende dekningsgraden under seks prosent. I E-området har kun en av 38 bedrifter mottatt noen form for SND-støtte.

Konklusjon

Samlet sett viser SNDs engasjementsprofil en betydelig distriktsorientering i tråd med de rammebetingelsene SND har vært underlagt og i tråd med den strukturen det har vært lagt opp til gjennom finansieringen av SND gjennom SNDs 'basisbevilgninger' over hhv.

Nærings- og handelsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets SND-kapitler på statsbudsjettet.

For de virkemiddelkategoriene som har som viktigste formål å bidra til utløsning av omstillings- og nyskappingsprosjekter, nemlig risiko- og tilskuddsordningene, er det en klar tendens til at engasjementet konsentreres i de områder av landet som dekkes av forskriften om bedriftstøtte innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Det er på den annen side ingen tendens til at engasjementsstørrelsen viser noen gjennomgående systematisk variasjon med lokalisering. Grovt sett er de 'typiske' engasjementene like store i alle deler av landet.

Vi har sett en betydelig komplementaritet i fordelingen av de landsdekkende og distriktsrettede virkemidlene, selv på det aggregerte nivået vi har sett på her, med en grovkategorisering av virkemidler og akkumulert over flere år. Det kan synes å være en viss tendens til at dette komplementære mønsteret befestet seg gjennom en tre-fire-årig tilpasningsperiode etter SNDs etablering. Men her er det nok en viss usikkerhet i datagrunnlaget, dels fordi dataene har en noe svakere kvalitet i den første perioden, og dels fordi det er vanskelig å skille en slik tilpasningsprosess fra endringene i organiseringen av SNDs regionale apparat og samarbeid med fylkeskommunene.

Næringsfordeling

Som påpekt er ikke bedriftsnivået identifisert i SNDs engasjementsdata. Enhetsnivået er foretaksnivået, med prosjekt og virkemiddeltilsagn som undernivå. Det innebærer at det ikke er direkte meningsfylt å næringsklassifisere engasjementene. I foredlingen av dataene har vi tatt utgangspunkt i data fra SSBs Bedrifts- og foretaksregister (BOF) og SSBs egen næringsklassifisering av bedrifter (eller rettere sagt lokale bransjeenheter) i Norge slik de har vært tilgjengelige for evalueringen gjennom SSBs sysselsettingsfiler.

For vårt formål er en bedrift etter denne klassifiseringen karakterisert ved all virksomhet i et foretak som er lokalisert i en enkelt kommune. Med utgangspunkt i BOF-registerets næringsklassifisering etter prinsippet om viktigste næringsvirksomhet, har vi så identifisert bedrifter i SNDs engasjementsdata som virksomhet innenfor SND-foretakene lokalisert etter kommunelokaliseringen av det enkelte prosjekt (bestemt ved vedtaksnummer i basen). Dette har gitt oss mulighet for å kople de fleste engasjementene i SND opp mot BOF-registeret.

For foretak hvor vi ikke har kunnet identifisere bedriften eller foretaket ved kopling mot BOF-registeret, har vi basert oss dels på næringsklassifiseringen av foretaket som er foretatt av SNDs kundebehandler, og i siste instans den funksjonelle klassifiseringen denne har gjort av prosjektets innhold i de tilfellene hvor vi med siste oppdaterte register fra SND finner en akseptabel næringskode etter standarden SN94⁸⁶. Denne siste klassifiseringen er også basert på standarden for næringsklassifisering, altså ikke en klassifisering av næringsaktiviteten, men av det enkelte prosjektets innhold⁸⁷. Dersom vi ikke har identifisert annen næringskode har vi i siste instans brukt denne klassifiseringen som næringskode for

⁸⁶ En del av næringskodene er det opplagt at ikke oppdatert til SN94 fra den eldre næringsklassifisering SN83.

⁸⁷ En varehandelsbedrift med næringsmidler kan altså like gjerne få en prosjektklassifisering som næring 72 – IT systemutvikling, som 52 – Detaljhandel.

den lokale virksomheten. Fordelen med dette er at vi da også får fanget opp nyetableringer og personlige foretak som ikke er dekket på en oppdatert måte av SSBs BOF-register.

For de fleste næringer vil dette ikke være noe stort problem. Det vil kunne være et problem dersom mange av disse klassifiseringene tyder på en karakterisering av 'generiske' prosjektfunksjoner. Dette synes i liten grad å være tilfelle. Av nær 12 000 'lokale bransjeenheter', identifisert ved de to næringskodene, får vel 2000 næringskode gjennom næringsklassifisering etter prosjektets innhold. De fem næringene som får tilført det høyeste antallet er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 6-22: Næringer som får næringskode etter prosjektets innhold (de fem med høyest antall)

	Næring	Tilførte nye	Opprinnelig antall
	Fiskeri & Havbruk (05)	352	475
	Annen forretningsmessig tjenesteyting (74)	143	998
	Hotell og restaurant (55)	141	573
	Produksjon av næringsmidler (15)	107	845
	Databehandlingsvirksomhet (72)	98	268

Det høye antallet bedriftsenheter som blir tilført næring 05 Fiske og fiskeoppdrett kan vanskelig tolkes som en klassifisering av en generisk aktivitet. Annen forretningsmessig tjenesteyting, næring 74, som omfatter bl.a. økonomiske og administrative konsultentselskap, teknisk rådgiving m.m., kan ha mer karakter av dette, men her er antallet nye tilføringer relativt til opprinnelig antall betydelig mindre. Annen forretningsmessig tjenesteyting er den største næringen på dette nivået også før denne redefineringen.

Tabellene 6-23 og 6-24 nedenfor viser en fordeling av samlet netto tilsagnsbeløp etter næring, skilt mellom landsdekkende og distriktsrettede virkemidler. Tabellene viser næringsfordelingen for grupper av virkemidler hvor hver kolonne summerer seg til 100%. Samlet sett mottar foretak innenfor vareproduksjon 53% av tilsagnsvolumet under GFL/Lavrisiko- og de landsdekkende ordningene. Foretak med produksjon av forbruksgoder og enkelte investeringsvarer for husholdningene m.m. som hovedaktivitet, Industri 15-22, mottar om lag 22% av tilsagnsvolumet, mens den samlet sett neststørste mottakerkategorien i denne oppdelingen er foretak som i hovedsak produserer halvfabrikata og andre innsatsvarer for annen industri, Industri 23-28. Disse bransjene mottok om lag 13% av tilsagnsmidlene.

Tabell 6-23: Næringsfordelt tilsagnsbeløp 1994-99. GFL/løvrisiko og landsdekkende virkemidler. Prosent pr virkemiddel

	Lavrisikolån	Landsdekkende virkemidler					Sum landsdekkende
		Risikolån	Garanti	Tilskudd	Målrrettede program	OFU/IFU	
Fisk & Havbruk	11.9%	2.2%	10.1%	1.7%	1.5%	0.0%	1.8%
Industri 15-22	23.1%	17.4%	23.2%	18.0%	14.2%	1.3%	13.3%
Industri 23-28	13.2%	11.7%	10.1%	15.5%	7.9%	11.8%	11.5%
Industri 29-33	6.9%	14.0%	10.0%	14.0%	14.3%	29.1%	17.6%
Industri 34-37	11.1%	16.6%	10.1%	9.9%	6.7%	7.0%	11.5%
Bygg & Anlegg	0.7%	2.5%	2.5%	1.9%	1.9%	2.3%	2.3%
Varehandel + HORECA	6.8%	9.7%	18.2%	10.2%	17.1%	9.0%	11.2%
Transp & Komm	1.6%	1.4%	0.0%	1.1%	4.9%	0.5%	1.7%
KIFT	5.4%	14.7%	6.9%	15.5%	20.0%	37.0%	20.8%
Sosiale tjenester	0.4%	0.7%	0.5%	1.2%	2.0%	0.4%	0.9%
Annet Olje/Bergverk	1.7%	2.0%	1.8%	0.5%	1.0%	0.1%	1.1%
Annet Pers tjenester	1.8%	2.7%	2.4%	5.1%	5.1%	0.6%	2.9%
Eiendom/utleie/finans	14.1%	3.1%	3.3%	2.5%	2.3%	0.0%	2.2%
Annet	0.1%	1.2%	0.9%	0.8%	0.6%	0.4%	0.9%
Ukjent	1.2%	0.1%	0.0%	2.2%	0.5%	0.4%	0.5%
<i>SUM</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>
Netto tilsagn mill. kr	7 993	1 649	166	503	630	957	3 905

For de landsdekkende ordningene ser vi at risikolåneordningene har et bredere nedslagsfelt enn de øvrige virkemidlene. Garantiordningen viser en betydelig overrepresentasjon innenfor handels- og servicenæringene, mens 'seierherren' innenfor de landsdekkende tilskuddsordningene synes å være de konsulentdominerte KIFT-næringene. OFU/IFU-tilskuddene er i det alt vesentlige støtte til KIFT-foretak og den delen av vareproduksjon hvor produksjon av investeringsvarer er dominerende står for 60% av tilskuddsmassen.

Tabell 6-24: Næringsfordelt tilsagnsbeløp 1994-99. Distriktsrettede virkemidler. Prosent pr virkemiddel

	Distriktsrettede virkemidler				
	Risikolån	Garanti	Tilskudd	Målrettede program	Sum
Fisk & Havbruk	10.4%	11.9%	10.8%	9.4%	10.6%
Industri 15-22	33.7%	12.6%	27.0%	13.1%	28.1%
Industri 23-28	14.5%	18.7%	12.3%	5.0%	13.2%
Industri 29-33	3.9%	3.0%	4.8%	6.2%	4.5%
Industri 34-37	7.6%	3.5%	6.1%	3.3%	6.4%
Bygg & Anlegg	1.4%	0.7%	1.9%	3.0%	1.7%
Varehandel + HORECA	9.3%	2.2%	12.9%	9.2%	11.1%
Trasnp & Komm	2.4%	0.0%	2.9%	6.2%	2.7%
KIFT	1.1%	0.8%	5.1%	19.1%	4.0%
Sosiale tjenester	1.1%	0.6%	1.4%	11.8%	1.5%
Annet Olje/Bergverk	3.9%	0.8%	3.4%	0.5%	3.4%
Annet Pers tjenester	1.7%	44.9%	3.6%	9.0%	5.0%
Eiendom/utleie/-finans	8.0%	0.4%	6.8%	2.0%	6.8%
Annet	0.6%	0.1%	0.7%	0.0%	0.6%
Ukjent	0.4%	0.0%	0.3%	2.1%	0.3%
Sum	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Netto tilsagn mill. kr	2 060	290	3 803	146	6 324

Igjen ser vi en markert forskjell mellom disponeringen av de landsdekkende og de distriktsrettede virkemidlene. Mens støtten til oppdrettsnæringen i hovedsak skjer gjennom de distriktsrettede virkemidlene, er støtten til KIFT-næringene i all hovedsak gjennom landsdekkende virkemidler.

Den vareproduserende industrien er dominerende innenfor begge systemene. Det er en vektforskyving mellom de 'modne' bransjene innenfor næringsmidler, trevarer og treforedling osv. som dominerer i de distriktsrettede virkemidlene og maskiner, transportmidler m.m. som er mer framtrædende innenfor de landsdekkende ordningene.

Innenfor tjenestenæringene er støtten først og fremst rettet mot handelsnæringene, samt hotell, restaurant og catering. Innenfor de landsdekkende ordningene domineres disse næringene av KIFT-bransjene. I det distriktsrettede systemet er disse bransjene så godt som fraværende, den nest største tjenestenæringen her er eiendomsforvaltning og utleievirksomhet.

Konkurs og tap i SND

I de følgende avsnittene vil vi se nærmere på data for tapsengasjementer blant SND-foretakene. Vi vil først se på konkursstatistikk blant SND-foretakene og sammenligne dette med den nasjonale konkursstatistikken på aggregert nivå, og dernest fokusere på strukturen av engasjementer med tap i de nyere SND-årgangene for låne- og garantiordningene.

Bakgrunnen for denne gjennomgangen er tresidig,

- dels vil vi forsøke å beskrive den samlede risikoprofilen på SNDs engasjement,
- dels vil vi gjennom dette forsøke å identifisere hvilke bedrifter som utgjør den realiserte målgruppen for noen av de sentrale virkemidlene SND er utstyrt med, og
- til sist er vi overbevist om at systematisk analyse av slike forhold bør være en integrert del av SNDs utvikling og systematisering av en erfaringsbasert kompetansebase for egen virksomhet, og som grunnlag for SNDs nærmest selvsagte rolle som en innsiktsfull partner og premissleverandør for den videre utviklingen av nærings- og regionalpolitiske virkemidler.

Konkurs blant SND-foretak

Av de identifiserte foretakene med et SND-engasjement i perioden 1994-99 lar i alt 6499 foretak seg identifisere i en regnskapsdatabase for SNDs engasjementsforetak med data for antall ansatte. Regnskapene er basert på opplysninger avgitt av foretakene til Brønnøysund-registrene. Dataregisteret som ligger til grunn for denne gjennomgangen er skaffet til veie for evalueringen av SND og omfatter regnskapsopplysninger for perioden 1981-1998 for SNDs engasjementsforetak. Totalt er det nær 9 700 foretak i engasjementsbasen som er konstruert for evalueringen. Av disse lar 7 485 seg identifisere i regnskapsdataene, hvorav i alt 6 499 av disse har opplysninger om antall ansatte, etableringsår og eventuelt konkursår. Vi vil i denne seksjonen se på konkurser og foretakenes aldersfordeling som en indikator for SNDs risikoprofil i sine engasjementer.

Totalt er 226 foretak som har mottatt SND-støtte i perioden gått konkurs. Totalt er dermed vel 96% av foretakene fortsatt i virksomhet ved utgangen av perioden. I forhold til tidspunktet for SNDs første tilsagn i denne perioden fordeler disse konkursforetakene seg som vist i tabellen nedenfor. Av konkursforetakene gikk over halvparten konkurs i løpet av de første to årene. Siden tidsvinduet er begrenset er det ikke mulig å legge stor vekt på nedgangen etter tre år. Den indikerer allikevel at konkursforetakene i overveiende grad går konkurs i perioden fra ett til tre år etter at SNDs tilsagn om støtte er gitt. Det vil for de aller fleste foretak dermed si etter at SND-støtten er utbetalt til foretaket.

Tabell 6-25: Konkurs i SNDs engasjementsforetak

	Antall konkurser
I tilsagnsåret	16
Ett år etter	47
To år etter	64
Tre år etter	67
Fire år eller mer etter	29
Ukjent	3
Ikke konkurs	6 273

Næringene som har størst frafall i antall er:

- næringsmidler med 42 konkurser (7% av antallet engasjementsforetak i næringen). I dette datagrunnlaget utgjør næringsmiddelforetak vel 9% av SND-porteføljen,
- forretningsmessig tjenesteyting med 19 konkurser, som står for 9% av porteføljen (under tre prosent av antall foretak) og
- trevarer og varehandel med 17 konkurser (tilsvarende hhv. 5% og 2,5% av antall foretak).

Næringene (på tosiffernivå i henhold til norsk standard) med antall engasjementsforetak over 300 i perioden er gjengitt nedenfor.

Tabell 6-26: Næringsfordelt overlevelsrate blant SNDs engasjementsforetak. Største næringer

	Antall foretak i alt	Overlevels- rate	Næringens andel av antall foretak
Varehandel m.m. (50-52)	704	97.6%	10.8%
Forretningsmessig tjenesteyting (72-74)	604	96.8%	9.3%
Næringsmidler (15-16)	601	93.0%	9.2%
Hotell og restaurant (55)	384	97.7%	5.9%
Trevarer (20)	332	94.9%	5.1%
Fiske og fiskeoppdrett (05)	319	98.1%	4.9%
Metallvarer (28)	311	96.8%	4.8%
Bygg og anlegg (45)	303	95.7%	4.7%
Møbelproduksjon og annen industrivirksomhet (36)	251	95.6%	3.9%

Samlet for industrien er overlevelsrate 95,3% for 2 851 industribedrifter, tilsvarende 44% av totalantallet SND-foretak. For i alt 2 849 tjenesteforetak er overlevelsrate opp mot 98%. Totalt sett er overlevelsrate med det 96,5%. De relativt sett risikoutsatte næringene, næringer med overlevelsrate mindre enn 95% er angitt nedenfor, begrenset til næringer med mer enn 50 engasjementsforetak. Av store næringer i norsk sammenheng er både næringsmidler, produksjon av transportmidler og trevarer representert på denne listen.

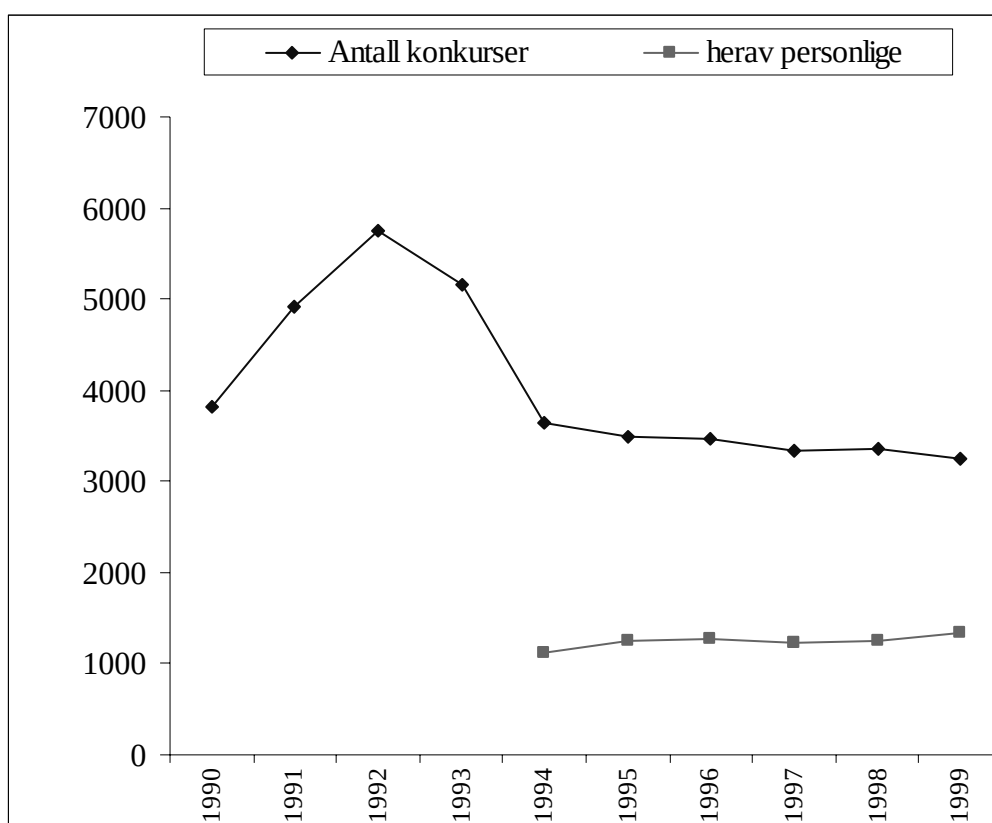
Tabell 6-27: Næringsfordelt overlevelsrate blant SNDs engasjementsforetak. Næringer med lavest overlevelsrate

	Totalt antall engasjementsforetak	Overlevelsrate
Klær/lærvarer (18)	51	84.3%
Næringsmidler (15-16)	601	93.0%
Kommunikasjonsutstyr (32)	60	93.3%
Elektriske maskiner, inkl datamaskiner (30-31)	96	94.1%
Transportmidler (34-35)	180	94.4%
Trevarer (20)	332	94.9%

Det er noe overraskende at det verken forekommer tjenestenæringer eller andre næringer utenom den fysisk vareproduserende industrien på denne listen. Her er to tunge 'tradisjonelle' næringer i norsk sammenheng, næringsmidler og trevarer, representert, både med et betydelig antall engasjementsforetak og høye konkursrater. Av de seks næringene med rater mindre enn 95% er tre av dem lokalisert innenfor teknologi-industrien. Like overraskende er det da at dette ikke omfatter den mer teknologiintensive, og med det antatt mer risikoutsatte produksjon av medisinske og optiske instrumenter.

Etter en slik konkursindikator er det vareproduksjon som framstår som spesielt risikoutsatt. Spørsmålet er om vi kan si om disse overlevelsesratene er 'høye' eller 'lave', som en karakterisering av SNDs risikoprofil. I de neste avsnittene vil vi derfor se nærmere på nasjonal konkursstatistikk som sammenligningsgrunnlag i et forsøk på å 'referanseteste' disse ratene.

Figur 6-8: Sammenligning med nasjonal konkursstatistikk. Åpnede konkurser i Norge 1990-1999. Kilde SSB



Gitt orienteringen av SNDs virkemidler etter forutsetningene, som først og fremst skal rettes mot små og mellomstore bedrifter, nyetableringer og mot prosjekter med en betydelig risikoprofil, kan disse overlevelsesratene synes høye. Her vil vi derfor kort sammenligne disse overlevelsesratene med SSBs konkursstatistikk.

I løpet av den perioden vi dekker her ble det i følge SSB åpnet i alt 20 500 konkurssaker i Norge. Av disse var 7 500 såkalte personlige konkurser, inkludert konkurser i såkalte enkeltmannsforetak. Holder vi disse utenfor, er sammenligningsgrunnlaget vel 13 000 åpnete foretakskonkurser i perioden 1994-99. Figuren gjengir samlede tall i forhold til konkursstatistikken siden 1990. Etter at antallet konkurssaker nådde en topp i 1991-1992,

har antallet konkurser stabilisert seg på mellom 3 500 og 3 000 konkurser pr år. Etter 1994 identifiserer SSB personlige konkurser særskilt. Som det framgår av figuren har det i denne perioden vært en klar dreining av sammensetningen av konkursene, der personlige konkurser øker sin andel betydelig i perioden. Disse tallene og nedgangen i antall foretakskonkurser gjenspeiler nok for en stor del konjunkturf forholdene i denne perioden.

Tabell 6-28: Registrerte konkurser i Norge 1994-1999. Kilde SSB

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Personlige konkurser	1130	1252	1263	1233	1251	1328
Foretakskonkurser	2504	2248	2195	2100	2096	1915
Industri i alt	293	268	220	235	243	217
Produksjon av nærings- og nytelsesmidler	45	44	33	54	53	25
Produksjon av trevarer	32	25	13	21	18	18
Produksjon av transportmidler	18	15	13	19	12	16
Bygge- og anleggsvirksomhet	418	248	281	238	251	250
Varehandel, reparasjon av kjøretøyer og husholdningsapparater	848	827	881	768	771	735
Hotell- og restaurantdrift	262	312	307	310	264	212
Transport og kommunikasjon	254	111	105	117	114	127
Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet	273	316	257	277	317	276

Tabellen nedenfor er SSBs konkurs- og strukturstatistikk brukt som grunnlag for en sammenligning med engasjementsdata for SND. Med antall foretak i næringene i denne perioden som utgangspunkt, gir forholdet mellom samlet antall konkurser og antall foretak et uttrykk for den samlede konkurransen. Av et samlet estimert antall på nær 12 000 foretak registrert i industrien i denne perioden for Norge som helhet, ble det åpnet konkurssaker i nær 1 500 av disse mellom 1994 og 1999. Samlet er konkurransen i industrien i perioden 1994-1999 12,5%.

Av det totale estimerte antallet industriforetak er 2 851 registrert som SND-foretak, av hvilke 134 gikk konkurs i perioden. Det medfører som vist i siste kolonne at det faktiske antallet konkurser blant SND-foretakene er 35% av det forventede antallet konkurser dersom konkurransen hadde vært like stor som for hele industrien. Tabellen beskriver et utvalg næringer hvor det er god tilgang til statistikk, som er relativt store i SND-sammenheng og som er karakterisert ved høye konkurranser i SND-sammenheng, og med ett unntak, hvor foretaks- og bedriftsbegrepene er rimelig avklarte. De angitte næringene utgjør 65% av den samlede engasjementsporteføljen.

Tabell 6-29: Sammenligning konkursrater nasjonalt og i SNDs engasjementsforetak

	Antall foretak (estimat)	Antall konkurser 1994-99	Foretak med SND-engasje- ment	Konkurser blant SND- foretak	Forholdstall
Industri samlet (15-37)	11 836	1 476	2 851	134	35.3%
- Næringsmidler (15-16)	1 676	254	601	42	42.6%
- Trevarer (20)	1 080	127	332	17	41.0%
- Transportmidler (34-35)	678	93	180	10	37.7%
Bygg og anlegg (45)	33 925*	1 686	303	13	86.3%
Eiendomstj og FMT (70-74)	18 925**	1 716	1 050	20	19.4%

* Antall bedrifter

** Uten personlig næringsdrivende

Dette forholdstallet kan både reflektere faktorer som innebærer at SND-foretak er mer overlevelsesdyktige og at SND går inn i foretak som allerede er utenfor faresonen. Med noe variasjon er konkursraten i industrien blant SND-foretakene i overkant av en tredel av konkursraten blant industribedrifter totalt.

Bygg og anlegg er angitt med antall bedrifter i stedet for antall foretak. Med det inkluderer antallet også enkeltmannsforetak som er holdt utenfor for de øvrige næringene. Dette underestimerer konkursraten i denne næringen, slik at forholdstallet mellom SND-foretakene og næringen som helhet blir forhøyet. Selv med denne skjevheten har altså SND-porteføljen lavere konkursrate.

Innenfor forretningsmessig tjenesteyting, utleie og eiendomsdrift, næringene 70-74 etter næringsstandarden SN94, har vi estimert bruttotallet foretak til om lag 19 000 foretak. Totalt gikk 1 716 foretak konkurs i perioden 1994-99. For alle tall i denne næringen har vi trukket fra et anslag for antallet management- og holdingselskaper som av SSB klassifiseres innenfor næringskategorien SN94 74.15. Det har ikke latt seg gjøre å trekke disse ut av konkurstillene, men vi antar at effekten av dette er neglisjerbar. Av de identifiserte SND-foretakene er 1 050 i denne kategorien, hvorav 20 gikk konkurs i denne perioden. Innenfor forretningsmessig tjenesteyting, utleie og eiendomsdrift går kun en femdel av det forventede antallet foretak konkurs.

Det er knyttet en viss usikkerhet til disse dataene. Mens strukturstatistikkens data tar som utgangspunkt at foretakene er aktive, dvs. at de driver produksjon, gir ikke konkurstatistikken opplysninger som gjør det mulig å skille mellom aktive og passive selskaper. Dette kan bidra til å overdrive konkursratene, særlig innenfor næringer som er dominert av småforetak og en høy andel av personlig næringsdrivende. I opplistingen i tabellene her gjelder dette bl.a. innenfor næringer som bygg og anlegg, varehandel og forretningsmessig tjenesteyting. Begrensningen av sammenligningsgrunnlaget ved å holde enkeltmannsforetak og andre personlige næringsaktiviteter utenom, reduserer antakeligvis denne usikkerheten, men det er uvisst hvor mye.

Aldersfordeling av SND-foretak

Overlevelsesratene må også ses på bakgrunn av at vi dekker en begrenset tidsperiode. På den annen side skjer de fleste konkursene i løpet av et foretaks første leveår. Det er først og fremst i de første leveårene i et foretaks liv at risikoen for å feile og gå konkurs er stor.

Tabellen nedenfor er hentet fra den norske konkursstatistikkens opplysninger om foretakets levealder ved åpning av konkurssaker. I perioden 1995-1999 ble det åpnet konkurs i vel 10 500 foretak i alt (her er kategorien personlige konkurser som også inkluderer konkurser i enkeltmannsforetak holdt utenfor). Av disse var nær 25% i foretak hvor det var mindre enn to år siden etablering. To av tre konkurser skjer i foretak som er yngre enn fem år.

Tabell 6-30: Foretakets alder ved konkurs. Konkurs i Norge 1995-99. Kilde SSB

	Antall	Foretakets alder ved konkurs		
		< 2 år	2-5 år	> 5 år
1995-99	10 553	2 542	4 037	3 909
Andel	100%	24%	38%	37%

For 5 400 SND-foretak har vi opplysninger om etableringsår. For foretak med ett eller flere SND-engasjement angir tabellen nedenfor alderen til disse på det første tidspunktet SND gir støtte etter 1993. 21% av alle, eller mer enn 25% av foretak hvor etableringsår er angitt, er ett år eller mindre. Ett av fire foretak som SND går inn i er etter dette nyetableringer. 47% av foretak med kjent alder er mer enn fem år. 77 foretak med SND-engasjement i etableringsfasen gikk konkurs i løpet av perioden, tilsvarende 38% av konkursforetakene med kjent etableringsår. Den samme andel SND-foretak med SND-støtte gikk konkurs 2-5 år etter etablering. 21% av konkursforetakene var eldre enn fem år ved støttetidspunktet, tilsvarende 23% av foretak med kjent etableringsår.

Tabell 6-31: SND-foretakenes alder på første støttetidspunkt i perioden 1994-99

	Alle SND-foretak		Konkursforetak		Konkursrate
0-1 år	1386	21%	77	34%	6%
2-3 år	920	14%	51	23%	6%
4-5 år	607	9%	26	12%	4%
Over 5 år	2555	39%	47	21%	2%
Etableringsår ukjent	1031	16%	25	11%	2%

I siste kolonne av tabellen er konkurransen for hver kategori engasjementsforetak beregnet. Mens 5,6% av nyetableringer som SND går inn i senere går konkurs, er den tilsvarende andelen for etablerte foretak mindre enn 2%. Det er en klar tendens til at risikoprofilen avtar med foretakets alder på støttetidspunktet.

Siden konkurransen for foretak med ukjent etableringsår er vesentlig lavere enn det veide gjennomsnittet for alle SND-foretakene kan det tyde på at disse først og fremst er eldre foretak. Dersom vi antar at aldersfordelte konkurranser er de samme, og fordelingen er den samme for yngre foretak, innebærer det at nesten 85% av disse er etablerte foretak. Med denne endringen blir aldersfordelingen som angitt nedenfor.

Tabell 6-32: SND-foretakenes alder på første støttetidspunkt i perioden 1994-99. Justerte tall

	Alle SND-foretak		Konkursforetak		Konkursrate
0-1 år	1 469	23%	82	36%	6%
2-3 år	975	15%	54	24%	6%
4-5 år	643	10%	28	12%	4%
Over 5 år	3 411	53%	63	28%	2%

I tråd med hensikten med SND er det en betydelig andel nyetableringer blant SND-foretakene. Det må karakteriseres som høyt når minst ett av fem foretak med SND-støtte er mindre enn to år på det tidspunktet hvor SND gir tilsagn om støtte. I alt er nesten 48% av foretakene unge foretak, fem år eller yngre på støttetidspunktet. Da er også over halvparten av foretakene med kjent etableringsår over fem år gamle, eller hva vi her vil karakterisere som etablerte foretak på støttetidspunktet.

Mens nyetableringer utgjør 23% av den samlede foretaksporteføljen til SND, utgjør de over en tredel av konkursforetakene. Mens 53% av SND-foretakene er etablerte på støttetidspunktet, er deres andel av konkursene ned mot halvparten av dette. Risikoen SND tar er i stor grad konsentrert i unge foretak.

Tabell 6-33: SND-foretakenes alder i 1999 eller ved konkurs

	Levende SND-foretak Alder i 1999		Konkursforetak Alder ved konkurs		Konkursstatistikkens aldersfordeling
0-1 år	136	2%	6	3%	24%
2-3 år	706	11%	60	27%	38%
4-5 år	858	14%	62	28%	
Over 5 år	4 598	73%	97	43%	37%

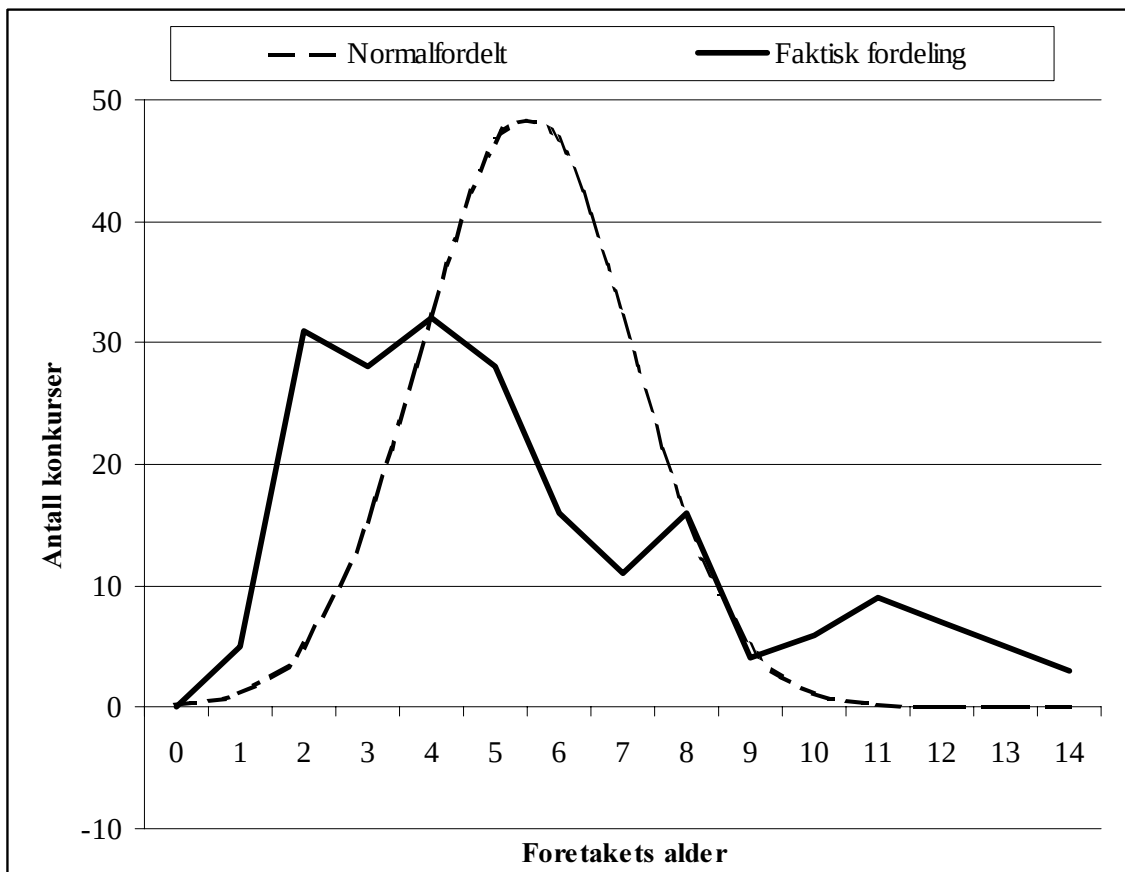
Ved utgangen av 1999 var 4 600 eller nær 75% av SND-foretakene mer enn fem år, og med det hva vi omtalte som etablerte foretak. Ser vi på de 226 konkursforetakene rakk 97 av disse å bli over fem år før konkurstidspunktet. Sammenligner vi aldersfordelingen av konkursene med konkursforetakenes aldersfordeling på støttetidspunktet indikerer det at konkursen skjer noe etter at SND-tilsagnet er gitt. Den gjennomsnittlige levetiden etter tilsagn for konkursforetakene er 2,2 år, med et standardavvik på et halvt år.

En liten andel, kun 3% av SND-foretakene, er ett år eller mindre ved konkurs, en andel som er betydelig lavere enn tilsvarende andel i den nasjonale konkursstatistikken på 24%. Muligens reflekterer dette en seleksjonseffekt i det disse 'døgnfluene' i mindre grad kommer opp på et aktivitetsnivå hvor det er aktuelt å søke SND om støtte. Videre vil SNDs søknadsbehandling og senere tilsagn naturlig nok luke ut en del nyetableringer hvor konkurrisikoen er overhengende. Til sammen vil dette tone ned andelen av konkurser her. Vel ett av to SND-foretak som går konkurs er 2-5 år gamle, fordelt likelig mellom de to angitte intervallene. Sammenlignet med tallene fra SSB kan det tyde på en svak overrepresentasjon i disse kategoriene, selv når vi korrigerer for den svakere andelen for nyetableringene. Dette gjenspeiler naturlig nok en høy andel av nyetableringer og yngre foretak i engasjementsporteføljen, jf. forrige tabell. Konkursene i de etablerte foretakene står for 43% av antall konkurser. Sammenlignet med mellomkategorien av de yngre

foretakene kan det alternativt være en underrepresentasjon av de etablerte blant konkursene.

Som vi så i forrige avsnitt var konkurssratene gjennomgående betydelig mindre i SND-foretakene enn for alle foretakene. Aldersfordelingen peker mot en forklaring av dette. Tar vi vekk hva vi noe overfladisk omtalte som 'døgnfluene' i den nasjonale statistikken, nærmer de nasjonale konkurssratene seg de tilsvarende ratene for SND. Men det er fortsatt et gap igjen. Fortsatt ligger konkurssrater i SND-sammenheng lavt.

Figur 6-9: Aldersfordeling SND-konkurser (N=201)



Aldersfordelingen tyder dermed på en relativ overrepresentasjon av unge foretak, men i absolutt verdi en lav representasjon av unge foretak. Antar vi en underliggende normalfordeling av konkurssrater etter alder i foretakspopulasjonen, dersom de terskelverdier SND-støtte innebærer tas hensyn til, er resultatet av en slik analyse illustrert i figur 2. Konkursforetakene i SND-porteføljen har en gjennomsnittlig alder ved konkurs på 5,5 år, med et standardavvik på 1,6 år. Med normalfordelt konkurs vil dermed to av tre konkurser skje innenfor et tidsvindu fra fire til drøyt syv år. Antakelsen om at SND-støtte innebærer en screening-effekt, som tar vekk nyetableringer som 'dør' som følge av umiddelbare startvansker, gjør en antakelse om normalfordeling noe mer plausibel enn for alle foretak og nyetableringer som helhet. Det er allikevel ikke å forvente at den bakenforliggende fordelingen er normal, fordi sannsynligheten for forskjellige typer driftsproblemer som fører til konkurs ikke er uavhengig av hverandre. Siden driftsproblemene ofte kommer i klynger, eller påvirker hverandre, innebærer det at vi

forventer en venstreskjev fordeling, men med en hale mot høy alder som faller mer eller mindre sammen med en normalfordeling.⁸⁸

Sammenligner vi nå den faktiske aldersfordelingen av konkurser med en normalfordeling, er det som forventet en overrepresentasjon av helt unge foretak. Andelen kan synes høyere enn forventet, noe som fra SNDs side peker mot en prioritering av unge foretak i etableringsfasen med en betydelig risiko. På den annen side er det en relativt betydelig overrepresentasjon av eldre foretak (eldre enn syv-åtte år). Siden vi kun har 201 konkurser skal vi være forsiktige med å føre argumentet videre. Skiller vi allikevel konkursforetakene i to grupper, eldre og yngre enn syv år (ikke vist), kan det tyde på at totalfordelingen er en sum av to fordelinger. 'Unge' foretak, som bortsett fra en viss overrepresentasjon av helt unge nyetableringer, framstår som svært nær normalfordelt, og 'gamle' foretak. Samlet sett framstår konkursfordelingen som sammensatt av

- 'etablererhaugen', unge foretak 1-5 år gamle hvor SND er inne med støtte i tidlig fase
- 'omstillingshaugen', foretak som har vært i virksomhet i over syv-åtte år.

SNDs engasjementsforetak viser gjennomgående større overlevelsesserater, eller tilsvarende lavere konkursrater, enn 'normalforetaket' innenfor tilsvarende næringer, og det er tildels betydelige avvik mellom forventet og faktisk antall konkurssaker.

I SNDs bruk av sine virkemidler vil vi forvente å finne en relativ overrepresentasjon av nyetableringer, risikoprosjekter og SMBedrifter. Det skulle, alt annet like, medføre en høyere konkursrate blant SNDs engasjementer, noe som ikke er tilfelle. Spørsmålet er da hva som kan kaste lys over dette. Som vi har sett er det en overrepresentasjon av nyetableringer i både SND-foretakene som helhet og antakeligvis også blant konkursene. Men som vi har sett er det selv blant disse en lavere konkursrate enn forventet. Det innebærer dermed at SND er selektiv i hvilke foretak man velger å støtte, eller at SNDs engasjement direkte eller indirekte fører til prosesser i disse foretakene som reduserer deres utsatthet for konkurs, eventuelt begge deler.

Samtidig har vi sett at det er en overrepresentasjon av etablerte foretak, fortsatt med relativt lave konkursrater. I den videre analysen ønsker vi å se på sysselsettingseffektene av disse konkursene og bruke sysselsettingsdata til å kaste noe mer lys over avviket mellom SND-konkursene og konkursstatistikken som helhet.

Sysselsettingsbaserte konkursrater

Med utgangspunkt i konkursstatistikken opplysninger om sysselsetting i konkursforetakene, har tabell 6-34 nedenfor samme struktur som foretakstabellene foran, men nå sammenligner vi i stedet sysselsettingen i foretakene. Konkurs er grovt sagt et småforetaksfenomen. Det går fram av tabellen når konkurransen for industrien, uttrykt ved sysselsettingseffekten, reduseres fra 13% av foretakene til samlet å omfatte under 4% av sysselsettingen i industrien. Næringsmiddelindustrien er falt til tilsvarende nivå fra over 15% av foretakene.

⁸⁸ Argumentet i teksten om en underliggende normalfordelt konkursrate er en betydelig forenkling. Siden foretakets alder ved konkurs nødvendigvis er større enn null, blir ikke fordelingen normal når vi ser på et stort antall konkurser. Med vanlige forutsetninger vil fordelingen 'lene seg' mot venstre, med en lang hale mot venstre. Argumentet i teksten tilsvarer at vi ser på foretak som går konkurs i løpet av et aldersintervall.

Sammenligner vi nå SND-foretakene med næringene totalt ligger overlevelsesratene blant SND-foretakene overveiende høyere i forhold til gjennomsnittet i industrien enn de foretaksbaserte konkursratene vi har benyttet til nå, men de er fortsatt lavere enn totalratene. Totalt forsvant 11 388 arbeidsplasser gjennom konkurser i perioden 1994-99 i industrien. Datagrunnlaget innebærer at opp mot 4 000 av disse arbeidsplassene befant seg i foretak som hadde mottatt SND-støtte i den samme perioden. Men da andelen arbeidsplasser i industrien i SND-foretak totalt er høy, er fortsatt den sysselsettingsbaserte konkursraten betydelig lavere enn raten for industrien som helhet. Det faktiske antallet arbeidsplasser som har gått tapt i konkurser i SND-foretak er 60% av det forventede antallet tapte arbeidsplasser dersom konkursraten var den samme i SND-foretakene som for industrien som helhet.

For de store SND-næringene i industrien, produksjon av næringsmidler og trevarer, forhøyes konkursraten betydelig med dette endrede sammenligningsgrunnlaget, men som det framgår av tabellen er dette ikke tilfelle med produksjon av transportmidler. For denne næringen ligger også den sysselsettingsbaserte konkursraten på samme lave nivå. Som påpekt over, er alle disse tre næringene blant næringene som i SND-sammenheng har høyest konkurstrate. Her ser vi at uansett grunnlag for sammenligning ligger konkursratene i SND-foretakene tildels betydelig under de gjennomsnittlige konkursratene innenfor de samme næringene.

I bygge- og anleggsnæringen er forholdstallet redusert til vel 30%, men endringen i konkursraten fra 86% gjenspeiler først og fremst at sammenligningen her er uavhengig av distinksjonen mellom bedrifter og foretak.

Innenfor forretningsmessig tjenesteyting m.m. er sysselsettingseffekten av konkursene estimert til 2%. Dette er svært lavt. I og med at dette antakeligvis er av de næringene som vil bli mest preget av konjunktursvingninger i framtiden, gjenspeiler dette lave tallet antakeligvis i stor grad at den perioden vi dekker har vært en kontinuerlig oppgangsperiode siden lavkonjunkturen ved inngangen til 1990-tallet. Dette er også den sektoren i privat sektor som i størst grad sysselsetter høyere utdannet arbeidskraft, med tildels svært pressede arbeidsmarkeder og høy etterspørsel. Med lave inngangs- og utgangsterskler i de mer konsulentorienterte delene av disse næringene, vil vi forvente at SND-foretakene gjennomgående er mer 'solide' enn næringen som helhet, og at det derfor vil være en lavere konkurstrate blant SND-foretakene, alt annet like.

Det understrekes at antall sysselsatte er et estimat for totalsysselsettingen i foretak utenom kategorien management- og holdingselskaper i perioden. Innenfor forretningsmessig tjenesteyting m.m. har vi anslått at 10% av den samlede sysselsettingen er i personlige foretak og gjennom personlige næringsdrivende. Beregnet på denne måten er kun 168 av totalt vel 20 000 arbeidsplasser forsvunnet i disse næringene i SND-foretak, sammenlignet med nær 3 000 arbeidsplasser i næringen som helhet.

Tabell 6-34: Konkursenes sysselsettingseffekt. Sammenligning nasjonalt og SNDs engasjementsforetak

	Sysselsetting i foretak (estimat)	Konkurser 1994-99 Sysselsettingseffekt	Foretak med SND-engasjement	Konkurser blant SND-foretak	Forholdstall
Industri samlet (15-37)	298 357	11 338	163 685	3 784	60%
- Næringsmidler (15-16)	54 507	2 060	42 279	928	57%
- Trevarer (20)	15 601	784	15 179	491	63%
- Transportmidler (34-35)	25 579	2 529	22 981	856	36%
Bygg og anlegg (45)	119 011	5 106	19 135	268	31%
Eiendomstj og FMT (70-74)	146 530	2 954	21 382	168	42%

De sysselsettingsbaserte konkurstratene er gjennomgående mer sammenlignbare mellom SND-foretakene og næringen generelt i industrien, og antakeligvis også i bygge- og anleggsnæringene. Som antydnet ovenfor, skyldes avviket mellom den foretaksbaserte og den sysselsettingsbaserte konkurstraten først og fremst at foretakene som går konkurs gjennomgående er betydelig mindre enn de som overlever. At konkurstratene mellom SND-foretak og for næringene totalt konvergerer når vi går over til sysselsettingsbaserte rater innebærer enten at engasjementsforetakene eller konkursforetakene gjennomgående er større.

I det første tilfellet kan konkurstratene innenfor hver størrelseskategori være lik. Konvergensen gjenspeiler fraværet av de aller minste i SND-porteføljen. Dette ville være konsistent med at SND velger overveiende å støtte enten relativt store foretak, og dermed dominerende mer solide foretak, eller omvendt mer solide og dermed gjennomgående noe større, i større grad enn den totale størrelsesfordelingen innenfor næringene skulle tilsi. Denne forklaringsmodellen kan også inkludere en underrepresentasjon av nyetableringer, som gjennomgående er småbedrifter. Siden dødsraten blant disse er stor, blant annet i næringer som varehandel og bygg og anlegg vil en mindre andel nyetableringer i slike næringer blant SND-støttede foretak raskt kunne slå ut i forhøyede overlevelsesserater i SNDs portefølje. Denne forklaringsmodellen synes ikke å være i samsvar med forventningene som er rettet fra politisk hold til SND.

I det andre tilfellet avviker konvergensratene mellom SND-foretakene og 'gjennomsnittsforetaket'. Det er relativt større sannsynlighet for at et stort SND-støttet foretak går konkurs enn det tilsvarende 'gjennomsnittsforetaket'. Det ville innebære at SND er mer risikovillig for store foretak, at SND velger å støtte risikoutsatte store foretak. Dette er en forklaringsmodell som kan være konsistent med at SND har gått inn i flere omstillingsprosjekter og redningsaksjoner mot f.eks. hjørnesteinsbedrifter i distriktsområder.

Da vi ikke har tilgang til størrelsesfordelte konkurstall, er det vanskelig å skille disse forklaringsmodellene. Totalt sett ville vi med den første modellen forvente at SND-foretakene var vesentlig større relativt sett, mens konkursforetakene var noe mer sammenlignbare i størrelse, eller i det minste bevege seg i 'takt' med det relative størrelsesforholdet for alle foretakene. Med den andre modellen skulle størrelsen på den totale porteføljen avvike mindre, mens konkursene skulle gjennomgående skje i større

foretak. SND-foretak som går konkurs skulle dermed være relativt sett større enn størrelsesforholdet for alle engasjementsforetakene.

Tabell 6-35 nedenfor sammenstiller på grunnlag av tallene over gjennomsnittlig sysselsetting i alle foretak og i konkursforetakene, estimert på grunnlag av hhv. statistikkgrunnlag fra SSB og SND-data.

I industrien er den gjennomsnittlige størrelsen av foretakene en sysselsetting på 25. Blant konkursene i perioden 1994-99 er størrelsen i gjennomsnitt under 8 ansatte, noe som innebærer en betydelig dominans av småbedrifter blant konkursene. Konkursforetak i produksjon av transportmidler er gjennomgående større, i gjennomsnitt 27 ansatte, et relativt mindre avvik fra størrelsen til alle foretakene enn industrien totalt. For forretningsmessig tjenesteyting m.m. er de tilsvarende tallene hhv. 8 og 2 ansatte. Går vi til SND-foretakene er disse tildels betydelig større. Bortsett fra bygge- og anleggssektoren, hvor begrensningen i tallgrunnlaget framgår overfor, er SND-foretakene mer en dobbelt så store som gjennomsnittet innenfor disse næringene. Selv med høyde for avvik som skyldes beregningsgrunnlaget, synes dette å peke mot den første forklaringsmodellen.

Tabell 6-35: Foretaksstørrelse. Alle foretak og konkursforetak

	Foretakenes gjennomsnittsstørrelse			
	Nasjonale tall		SND-foretak	
	Alle foretak	Konkursforetak	Alle foretak	Konkursforetak
Industri samlet (15-37)	25.2	7.7	57.4	28.2
- Næringsmidler (15-16)	32.5	8.1	70.3	22.1
- Trevarer (20)	14.5	6.2	45.7	28.9
- Transportmidler (34-35)	37.8	27.2	127.7	85.6
Bygg og anlegg (45)	3.3	3.0	63.2	20.6
Eiendomstj og FMT (70-74)	7.9	1.7	20.4	8.4

Ser vi på konkursene blant SND-foretakene er de i gjennomsnitt store, også større enn gjennomsnittsforetaket i næringene som helhet. Men som for foretaksporteføljen som helhet er konkursforetakene gjennomgående mindre enn de ordinære engasjementsforetakene. Det gjennomsnittlige SND-foretaket i bygge- og anleggsnæringen har 63 sysselsatte, mens størrelsen til de 13 SND-foretakene i denne sektoren som gikk konkurs er vel 20 sysselsatte. Også her er størrelse en viktig forklaringsvariabel for konkurser. Mens det gjennomsnittlige konkursforetaket i industrien har mindre enn en tredel sysselsatte enn foretakene som helhet, er SND-foretaket som går konkurs om lag halvparten av SND-foretakene i industrien.

For å se om vi kan skille de to forklaringsmodellene gir tabellen nedenfor forholdstallet mellom den gjennomsnittlige størrelsen målt i antall sysselsatte for SND-foretak og for næringene som helhet, hhv. for alle foretak og for konkursforetakene. Med den første forklaringsmodellen vil vi forvente å finne at tallet i første kolonne gjennomgående er større, eller i det minste likt, tallet i andre kolonne. Med den andre modellen skal tallet i andre kolonne gjennomgående være større enn første kolonne.

Tabell 6-36: Forholdstall antall sysselsatte pr foretak, SNDs engasjementsforetak i forhold til alle foretak

	Forholdstall	
	antall sysselsatte pr foretak	
	Alle foretak	Konkursforetak
Industri samlet (15-37)	2.3	3.7
- Næringsmidler (15-16)	2.2	2.7
- Trevarer (20)	3.2	4.7
- Transportmidler (34-35)	3.4	3.1
Bygg og anlegg (45)	18.9	6.8
Eiendomstjenester og FMT (70-74)	2.6	4.9

Konklusjon

I industrien er SND-foretaket typisk 2,3 ganger større enn det gjennomsnittlige vareproduserende foretaket, mens konkursforetaket er 3,7 ganger større. For foretak innenfor forretningsmessig tjenesteyting m.m. er konkursforetaket blant SND-engasjementene nesten fem ganger større, mens det typiske engasjementsforetaket samlet sett er vel 2,5 ganger større enn i næringen som helhet. Tabellen synes å peke mot den andre forklaringsmodellen. Med unntak av bygg og anlegg synes konkursforetakene i SND-porteføljen å være relativt større. I produksjon av transportmidler er foretakene større, til dels betydelig større, innenfor alle kategorier. Da antallet konkurser er få blant SND-foretakene, medfører det at konkurs i ett eller to store foretak kan dreie disse tallene betydelig. Vi kan derfor ikke ta disse tallene som annet enn en indikasjon, men de tyder på at SND-foretakene gjennomgående er større, konsistent med en seleksjon av mer 'vekst-villige' virksomheter. Totalt sett synes det å være et 'kvalitetsstempel' å bli innlemmet i SND-porteføljen. En slik aksept og innlemmelse er et signal om større overlevelsessevne.

Tap og tapsforventninger i SND

I dette avsnittet vil vi se på bokførte tap på SND-engasjementer i perioden. Vi vil videre se på koplingen mellom disse og analysen av konkursforetakene i forrige avsnitt. Mens konkursanalysen ga oss en indikasjon hva SNDs risiko er på foretaksnivå, gir tapsopplysningene oss en mulighet til å se på prosjektnivået og hva som karakteriserer prosjekter hvor SND i etterhånd skriver av tap. På samme måte som med vurderinger av konkurser blant SND-foretakene er den 'negative' informasjonen som ligger i disse engasjementene potensielt verdifull for et forsterket 'innovasjonsorientert' SND. Det sier seg selv at disse opplysningene først og fremst gjelder låneordningene, primært risikolåneordningene, men også lavrisikordningen og den tidligere grunnfinansieringsordningen. Dessuten omfatter også risikoen for tap garantiordningene.

I vurderingen av SNDs risikoprofil og tapsfondenes rolle er det selvsagt umulig å finjustere tapsprosenten eller andre regler for fastsetting av risikonivået. Det ligger i sakens natur at de utviklingsprosjekter SND støtter, finansielt og veiledningsmessig, har en usikkerhet knyttet til seg som ofte vil være av en slik karakter at begrepet 'risiko' blir meningsløst. Når begrepet allikevel kan ha mening i SND-sammenheng er det fordi SND som stor kredittytter kan ha klare synergieffekter i prosjektene og på en systematisk måte redusere

risiko gjennom portefølje-effekter. I det ligger det også at SND er i en posisjon til i en viss grad å kunne se enkeltprosjekter i sammenheng. Men allikevel fungerer ikke tradisjonell porteføljeteori på SND – og grunnen til dette er enkel. SND har ikke private interesser i prosjektene og har dermed ikke utbytteeffekten som ligger i dette – SND sitter så og si kun igjen med tapene.

Realiseringen av gevinsten ved SNDs virksomhet skjer ikke som en 'privatøkonomisk' avkastning som for porteføljeforvaltere innenfor tradisjonell porteføljeteori, men som samfunnsøkonomisk avkastning. Ved siden av de velkjente årsakene knyttet til 'governance' av SND, og sammenhengen mellom dette og SNDs forhold til sine økonomiske rammer, vil SND også av disse grunner stå overfor en vesensforskjellig og mer komplisert insentivstruktur i sin virksomhet. Dette innebærer en stor utfordring i å integrere resultatkriterier og konsekvenser av resultater av virksomheten i SNDs organisasjon, og mellom SND og dets 'eiere' og klienter. La oss her peke på at SNDs overordnede klient er det samlede system av næringsvirksomhet og samfunnets interesser knyttet til dette. SNDs overordnede mål er en langsiktig bærekraftig (i alle betydninger) markedsbasert næringsvirksomhet i samfunnet som helhet og i de enkelte regioner, som skal utvikles i et samspill mellom SND og andre relevante aktører. Det er en vanskelig oppgave å synliggjøre og integrere slike målsettinger og hensyn inn i den daglige virksomheten, men vi tror ikke det er en umulig oppgave. En vesentlig utfordring vil være å syntetisere og systematisere de erfaringer man gjør og knytte denne erfaringsbaserte innsikten nært sammen med strategiutvikling, operasjonell virksomhet og støtte, og med tilrettelegging og utvikling av overordnede rammer og relasjoner mellom SND og nærings- og regionalpolitiske aktører og myndigheter.

På denne bakgrunn tror vi at en systematisk analyse og oppfølging av både vellykkede og mislykkede engasjementer har stor verdi. Vår hensikt med den følgende diskusjonen av tapsprosjekter og –omfang er mer begrenset, datagrunnlaget tillater ikke en fullstendig tapsanalyse. Vi vil i hovedsak nøye oss med en mer beskrivende framstilling av våre funn i et forsøk på å identifisere noen hovedtrekk ved tapsporteføljen.

Konstaterte tap 1995-1999

I august 2000 mottok vi oppdaterte lister over engasjementsfordelte bokførte tap gjort i SND pr 31.12.99, omfattende bokføringer foretatt i 1995-99 på alle engasjementer. Bokføringsopplysninger om tap gjelder etter avtale med SND kun opplysninger om tap på lånenes hovedstol, dvs. tilsvarende utestående lånebeløp uten akkumulerte renter og omkostninger. De tapsdataene vi gir i fortsettelsen gir dermed ikke uttrykk for samlede bokføringer av tap i SND, men tallene omfatter allerede konstaterte tap.⁸⁹ De viktigste

⁸⁹

Opplysninger fra SND. SNDs samlede tapsavsetninger som omfatter SNDs forventninger om tap etter risikovurdering av engasjementene, er betydelig større enn de konstaterte tapene på disse årgangene. Tapsavsetningene balanseføres etter som risikovurderingen endres og ajourholdes utenom KiS-systemet mot tapsfondenes rammer. Denne balanseoppstillingen framgår av SNDs regnskap. Konstaterte tap skjer etter gjennomføring av gjeldsforhandlinger, og eventuelt konkurs eller refinansiering og avskrives så mot tapsavsetningene i SNDs balanse. I den grad tapsforventningene ikke realiseres i lånets løpetid, vil så den gjenværende balansen kunne tilbakeføres til virksomheten igjen. Etter SNDs tapsavsetninger pr 31.12.99 er samlet tapsavsetning for de to risikolåneordningene for årgangene 1994-99 om lag 590 mill. kr som da representerer SNDs forventninger om tap på disse årgangene under lånenes fulle løpetid på opp til 10-15 år. De

begrensningene i disse dataene i forhold til forsøk på en tidsserieanalyse av risikoprofilen, er først og fremst gitt av at tidspunktet for bokføring av tap ikke er sammenfallende med tidspunktet hvor tapet fastslås.

Samlet er det konstatert tap i 1 135 engasjementer i løpet av de fem årene. Samlede tapsavskrivninger etter bokføringsår går fram av tabellen nedenfor.

Tabell 6-37: Bokførte, konstaterte tap på SND-engasjementer 1995-1999 (mill. kr)

Tilsagnsår	Bokført år					Sum
	1995	1996	1997	1998	1999	
Tom. 1980	2.6	6.5	3.2	1.0	0.2	13.5
1981 - 1985	10.9	6.2	3.7	1.4	1.1	23.2
1986 - 1990	54.3	56.7	74.9	12.9	3.9	202.7
1991	18.1	15.1	34.2	6.3	3.7	77.4
1992	31.0	28.3	42.1	5.8	8.4	115.5
1993	9.8	38.7	57.3	18.4	5.5	129.7
1994	19.0	4.3	37.8	8.5	5.3	75.0
1995	0.0	0.0	51.1	6.5	4.7	62.4
1996		0.0	50.5	11.8	8.3	70.5
1997			0.0	0.8	4.5	5.3
1998				0.6	1.3	1.9
Ukjent tilsagnsår	0.0	29.2	25.0	44.8	25.6	124.6
Sum	145.7	185.0	379.6	118.8	72.5	901.6

Totalt er det som tap bokført vel 900 mill. kr i denne perioden for engasjementer som det er utbetalt støtte til i perioden 1966-1998. Av de avskrevne tapene er vi ikke i stand til å identifisere tilsagnsår for vel 13% av tapsbeløpet, 125 mill. kr. For de øvrige tapene går fordelingen etter tilsagnsår fram av tabellen. Datagrunnlaget for tabellen er, etter avklaring med SND, basert på konstaterte tap. Da SNDs regnskapsføring er basert på regnskapsprinsippet, er den løpende tapsvurderingen i SND basert på tapsavsetninger som vurderes på hvert enkelt prosjekt i forbindelse med års- og halvårsregnskap. Tapsavsetning gjøres etter dette mot respektive balansekonti i SNDs regnskap, mens endelig oppgjør, sletting av balansen og eventuelt tilbakeføring eller merutgiftsføring gjøres i forbindelse med avslutning av låneengasjementet. Det vil derfor kunne være betydelige avvik mellom tapsavsetningene som utgiftsføres hvert enkelt år, og omfanget av konstaterte tap på levende låneårganger.

Det er en markant periodisering av bokførte tap for de fem årene vi har hatt tilgang til data for. At 1999 er registrert med kun 72 mill. kr antar vi kan reflektere et periodiseringsproblem, tilbakeførbart til SNDs omlegging fra det KIS-baserte reskontrosystemet pr 1.9.99. Men utover dette, mens bokførte tap i 1995 og 1998 ligger

konstaterte tap, som er vesentlig mindre, på disse årgangene går fram av teksten, og representerer tap som SND allerede har tatt.

under 150 mill. kr, var bokførte tap i 1997 om lag 380 mill. kr, eller 42% av de samlede tapene i femårsperioden.

Som forventet er det tilsagn gitt i løpet av en tiårsperiode fra 2-12 år før bokføringsåret som representerer hovedtyngden av tapene. For tapsavskrivninger i 1995 står lån og garantier gitt i perioden 1984-1993 for 80% av tapene, mens tilsagn gitt i perioden 19887-1996 står for 92% av tapene bokført i 1998. Men disse tallene er tydeligvis først og fremst bestemt av at nær 80% av bokførte tap har sin opprinnelse i tilsagn gitt i perioden 1990-1996. Tap bokført i 1997 representerer over 40% av tapene på de enkelte tilsagnsårgangene for alle årene 1989-1996. Disse tapene bokføres i det tidsrommet hvor rentenivået er på sitt laveste på 1990-tallet, og hadde vært fallende gjennom en lang periode. Med NIBOR (Norwegian Interbank Offered Rate) som indikatorrente, lå den under 4,0% gjennom hele første halvår 1997 etter rentefallet årene før, uten at rentenivået etter terminens lengde tyder på forventninger om et vesentlig økt rentenivå på samme tidspunkt, før de steg opp i området mellom syv og åtte prosent igjen i løpet av 1998.

Nedgangen i tapsavskrivninger etter 1997 kan ha en svak sammenheng med det fallende rentenivået. I rapporteringen i statsbudsjettene for 1996 og 1997 omtales en betydelig nedgang i porteføljen av risikolån i 1994 og 1995 gjennom konvertering til lån i de private kapitalmarkedene eller til SNDs grunnfinansieringsordning som følge av det relativt høye rentenivået på risikolåneordningene i perioden. Renteopplysningene i engasjementsdataene er svært mangelfulle. Det mangler fornuftige rentedata for om lag en tredel av engasjementene i perioden 1994-1998. Blant annet fører det til at vi mangler renteopplysninger for risikolåneordningene for tilsagnsårene 1994 og 1995. Vi har på grunnlag av de data vi har hatt tilgjengelig beregnet gjennomsnittlig utlånsrente for noen typiske virkemidler, vektet etter tilsagnsbeløpet. Dette gir altså uttrykk for den effektive rentesatsen på den underliggende låneporteføljen.

Tabell 6-38: Vektet utlånsrente på SNDs låneordninger 1994-1998. Prosent

	GFL/Lavrisikolån	LRL Pantelån	Produktutvik- lingslån	DRL Pantelån	DRL Ansvarlig lån
1994	7.53				
1995	7.21				
1996	6.16	7.90	7.90	7.90	7.90
1997	5.57	6.92	7.25	6.92	6.90
1998	7.61	8.86	9.18	8.61	9.90

Vi kan altså ikke se forholdet mellom rentenivået på risikolån i forhold til grunnfinansieringsordningen i perioden fram til 1996, i den perioden hvor fallet i porteføljen for risikolånene ble forklart med det relative rentedifferensialet mellom de to låneordningene. Tabellen nedenfor sammenligner det effektive rentenivået på SNDs låneporteføljer med den beregnede årlige NIBOR-rente, her valgt med lang (i NIBOR-sammenheng) 12 måneders termin⁹⁰. NIBOR gir ikke uttrykk for et forventet rentenivå til låneformål, men er en god indikator på bevegelsen i rentenivået i kapitalmarkedene. Den kan tolkes som et gulv for utlån til publikum. Dersom SNDs lånevilkår fulgte

⁹⁰

Variasjonen mellom de korteste (1-2 uker) og de lange (9 og 12 mndr) NIBOR-rentene gjenspeiler som kjent kapitalmarkedets forventninger om framtidig renteutvikling.

kapitalmarkedene ville vi altså forvente at differensialet mellom NIBOR og SNDs rentebetingelser fulgte hverandre med et konstant påslag.

Rentedifferensialet mellom NIBOR og SNDs beregnede rentenivå er vist i tabellen nedenfor. Da rentenivået falt fram til 1997 falt også SNDs rentebetingelser på grunnfinansieringsordningen. Påslaget mot NIBOR var ned mot 1% i 1996. Marginen stiger opp til nesten 2% i 1998, noe som reflekterer nedleggelsen av grunnfinansieringsordningen og innføringen av lavrisikolånene i 1997-98. Økningen i marginen på 1% må derfor anses å være en gjenspeiling av den noe høyere risiko lavrisikolånene skal ta, relativt til grunnfinansieringen. Marginen mellom risikolån og NIBOR er bare kjent for perioden etter 1996. Det gjøres oppmerksom på at dette gjelder rentenivået på risikolån med pant.

Vi gjør oppmerksom på at vi ikke bruker NIBOR som et absolutt sammenligningsgrunnlag her. Variasjonen i gapet mellom NIBOR og SNDs rentenivå, slik det er beregnet her, er avhengig av mange forhold. Dette gjelder bl.a. utviklingen i NIBOR/12M i forhold til SNDs betingelser på statlig innlån og terminfordeling, samt spredningen i utlånsrente fra SND som skyldes endringer i fordelingen mellom lån med flytende og fast rente, og for de siste endringer i terminsammensetning. I følge en kommentar til tabellen i et tidligere utkast antar SND at nettoeffekten av overgangen fra GFL til lavrisikoorordningene mellom 1996 og 1998 var i størrelsesorden 0,1-0,2%, det vil si at 80% av økningen i gapet skyldes slike andre forhold.

For produktutviklingslån er SND gitt mulighet til å legge på en ytterligere risikopremie på opp til 1%. Som tabellen over viser, synes det også som produktutviklingslånene samlet sett ligger ca. 0.3% høyere enn pantebaserte risikolån.

Tabell 6-39: *SNDs relative rentenivå 1994-99*

	NIBOR	GFL/Lav- risikolån	Risikolån Pantelån
1994	6.33	1.20	..
1995	5.86	1.35	..
1996	5.11	1.05	2.79
1997	4.16	1.41	2.77
1998	5.67	1.94	3.19

Rentedifferensialet mellom NIBOR og risikolånene er opp mot 3% og høyest i 1998. Dersom engasjementsforetakene hadde mulighet og evne, bl.a. gjennom tilstrekkelig sikre panteobjekter, til å konvertere sine SND-lån i 1994 og 1995, kunne det tyde på en videre dreining i porteføljen fra risikoordningene også på slutten av 1990-tallet, dersom det ikke er forventninger om et vesentlig forhøyet rentenivå i framtiden. Vi har ikke tilgang til nødvendig underlagsstatistikk, men dersom overgangen i perioden 1994-96 skyldtes at foretakene refinansierte sine lån til bedre betingelser grunnet høyere verdivurdering av panteobjekter som fast eiendom og bygninger, kan det medføre en forventning om et økt press på SNDs låneordninger når dette potensialet er hentet ut. Dessverre lar det seg ikke gjøre å analysere den generelle etterspørselen etter SNDs finansielle virkemidler og forholde dette til virkemidlenes begrunnelse og utforming. Dermed er det også vanskelig å gi vurderinger av rammene for det samlede volumet av SNDs virkemidler.

Vi kan ikke se at andre forhold 'i tiden' skulle kunne forklare tapsutviklingen. Det tyder på at 'timingene' av tapene etter bokføring i større grad er preget av administrative hensyn i SNDs behandling av tap enn faktiske forhold knyttet til utviklingen i tapene. Vi vil derfor ikke legge vekt på dette forhold i det videre. Men la oss indikere at et godt datagrunnlag, hvor opplysningene i størst mulig grad gjenspeiler de underliggende faktiske forholdene, med hensyn til tapsanalyse kan være et svært verdifullt bidrag til en forbedret strategisk analyse for SND.

Tap og virkemidler

Tabell 6-40: Tapsavskrivninger SND 1995-1999 etter virkemiddel (mill. kr)⁹¹

	1995	1996	1997	1998	1999	Sum bokført tap pr. virkemiddel
GFL/Lavrisikolån*	9.0	33.3	29.0	2.0	6.2	79.5
Landsdekkende Risikolån	0.0	33.8	169.9	43.1	16.0	262.8
Miljølån			0.8	0.0	1.7	2.5
Landsdekkende garanti	14.3	22.9	1.9	26.8	21.6	87.6
Distriktsrettet risikolån	117.0	86.6	156.2	28.8	23.0	411.6
Distriktsrettet garanti	3.8	5.8	5.8	5.8	1.6	22.8
SND Invest Ansvarlig lån			9.7	4.3	2.4	16.3
Ukjent virkemiddel	1.7	2.6	6.4	7.9	0.0	18.5
Sum bokført i året	145.7	185.0	379.6	118.8	72.5	901.6

* Det er pr 31.12.1999 ikke ført tap på lavrisikolåneordningen.

Alle tap gjelder tap på engasjementer under den tidligere grunnfinansieringsordningen.

Risikolåneordningene står for en stor del av tapene i alle år, men dette omfatter i noe mindre grad ordningene med tapsfond som ble etablert i tiden like før opprettelsen av SND⁹². Tidsfordelingen av tap på engasjementer tyder på at en mer fullstendig vurdering av hvordan SND har oppfylt målsettingene om risikoprofil, fastsatt gjennom tapsfondets relative størrelse til den årlige tilsagnsrammen, må utstå til den enkelte tilsagnsårgangen er fem til ti år gammel.

De to første SND-årgangene skulle etter dette være i et grenseland hvor en slik realistisk, erfaringsbasert analyse kunne gjennomføres. Vår mulighet til dette er begrenset, da vi ikke har fått tilgang til tapsdata bokført i årene 1993-1994, de første årene i disse låneporteføljene. Som vist tidligere, er akkumulerte bokførte tap for tilsagnsårene 1993 og 1994 hhv. 130 og 75 mill. kr. Dette omfatter lån som pr 31.12.99 har løpt i fem-syv år. Rammene for tapsfondene da de ble satt av til låneårgangene 1993 og 1994 var 30% av lånerammen. For risikolåneordningene ble det i disse to årene opprinnelig satt av tapsfond

⁹¹ For 'gamle' tilsagn, fra tiden før SNDs nåværende registreringssystem for koding av virkemidler kom i bruk i 1994, har vi konvertert såkalte 'kontogrupper' til (de typiske) virkemiddelkodene. Da denne koplingen ikke er en-til-en, har vi i enkelte tilfeller gjort en skjønnsmessig vurdering basert på de vanligst forekommende virkemidlene pr kontogruppe. Dette påvirker i liten grad fordelingen i denne tabellen, men vil kunne gi avvik fra SNDs egne tall for mer detaljerte oppdelinger av virkemidler.

⁹² Tapsfond ble som kjent innført for låneordninger under Industrifondet og DU med virkning fra 1991.

som samlet sett utgjorde om lag 1 mrd. kr. Dette er det vesentligste av det direkte offentlige støtteelementet av disse virkemidlene, slik at den faktiske bokføringen av tap beskriver omfanget og innretningen av disse låneordningene. Som det har framgått av diskusjonen foran har annulleringsraten for disse årgangene vært betydelig. De faktiske tapsfond som ble fastsatt da disse årgangene ble 'lukket' framgår av tabell 6-41 nedenfor. Det er et betydelig avvik mellom de opprinnelige nærings- og regionalpolitiske forventninger og mål som var bakt inn i forslaget og senere vedtaket om tapsfondets størrelse, og den faktiske størrelsen det fikk ved lukking av årgangene.

Tabell 6-41: Bokførte tap og tapsfond 1993-94. Beløp mill. kr

	Grunnfinan- sieringslån	Risikolån		Garantier		Sum
		Lands- dekkende	Distrikts- rettede	Lands- dekkende	Distrikts- rettede	
Bokførte tap	10,4	68,9	47,1	0,8	2,3	129,6
1993 Tapsfond etter lukking	..	94,9	43,7	4,7	0,5	143,8
Andel av tapsfond	..	72.6%	107.8%	17.0%	460.0%	..
Bokførte tap	2,9	12,5	56,4	1,6	1,4	74,8
1994 Tapsfond etter lukking	..	73,7	74,2	8,9	12,1	168,9
Andel av tapsfond	..	17.0%	76.0%	18.0%	11.6%	..

Som vist i tabellen er det ved utløpet av 1999 samlet bokført tap på tapsfondsordningene som tilsvarer om lag 61% av de endelige tapsfondene for disse årgangene slik de ble fastsatt ved lukking av tilsagnsårgangene.

Vi tar som utgangspunkt at risikoen forbundet med SNDs prosjektengasjement er knyttet dels til

A) prosjektrelatert usikkerhet,

- usikkerhet knyttet til gjennomførbarhet av prosjektprosessen og til teknologiske, eller funksjonelle,
- og markedsrelaterte forhold ved resultatet av prosjektet,

B) foretaksrelatert usikkerhet,

- 'teknologisk'⁹³ usikkerhet knyttet til foretaket og dets funksjonelle virksomhet,
- økonomisk usikkerhet knyttet til foretaket, som foretakets økonomiske bæreevne,

C) usikkerhet knyttet til næringsmessige og regionale forhold som ikke er spesifikt knyttet til foretaket, og

D) makroøkonomisk usikkerhet.

⁹³

I betydningen ikke-økonomisk.

Dersom den viktigste delen av risikoen SND løper med disse ordningene er knyttet til hhv. prosjektrisiko, relatert til det spesifikke prosjekt SNDs engasjement inngår i, og funksjonell risiko forbundet med virksomheten ved foretaket som sådann, er resultatene fra evalueringens bedriftsundersøkelse relevante. Som vi vil se i forbindelse med diskusjonen av evalueringens spørreskjemaundersøkelse i neste kapittel er prosjekter knyttet til tilsagn gitt i 1995-98 i stor grad avsluttet våren 2000. Av prosjekter hvor det inngår lånevirkemidler i det viktigste prosjektet, er i alt 127 av 175, eller om lag tre firedeler, av prosjektene avsluttet våren 2000.

Tabell 6-42: Prosjektstatus bedriftens viktigste prosjekt. Prosjekter med lånefinansiering (N=175) . Kilde Evalueringens spørreundersøkelse

Tilsagnsår	Totalt antall bedrifter	Avsluttet	Ikke avsluttet
1995	61	49	12
1996	38	26	12
1997	43	32	11
1998	31	18	13
Totalt	173	125	48

De 173 prosjektene som av bedriftene er vurdert som deres viktigste SND-støttede prosjekt representerer samlede låne- og garantitilsagn fra SND på 522 mill. kr, med et gjennomsnittlig tilsagn på 5,8 mill kr på lavrisiko/GFL og 1,5 mill. kr på risikolån. Vi så ingen resultater som tydet på at det realiserste datagrunnlaget fra undersøkelsen omfattet noen vesentlige skjevheter når det gjaldt generelle bedriftskarakteristika, i form av næringstilknytning, lokalisering m.m. Vi kan selvfølgelig ikke vurdere representativitet i forhold til prosjektenes innhold, men ser ingen grunn til at undersøkelsen skal ha vesentlige skjevheter på denne siden.

På grunnlag av resultatene av denne undersøkelsen synes det derfor som om faktisk prosjektspesifikk og bedriftsrelatert funksjonell risiko i stor grad vil være avklart etter fem år. Med en oppfølging av dette, skulle dette legge grunn for en fokusert vurdering av tapsutviklingen og for å identifisere faktorer som påvirker gjennomførbarhet og suksess i engasjementsforetakenes prosjekter, og dermed være et verdifullt grunnlag for framtidige engasjementer. Det gir også grunnlag for en klar vurdering av og utforming av rammer for bruk av tapsfond og innretning av virkemidlene på overordnet nivå. Utviklingen av den økonomiske risikovurderingen er mer kurant og synes allerede i stor grad å være basert på bruk av regnskapsdata og annen økonomisk informasjon om engasjementsforetakene.

Som nevnt er våre data begrenset til bokførte tap på lånenes såkalte hovedstol. Tallene over gir derfor ikke uttrykk for det totale omfang av tapsavskrivninger i SND. Dette vil endre tallene noe, vi har ikke pr d.d. oversikt over hvor mye. Det nevnte OMRA-prinsippet som brukes av SND for inndeckingsrekkefølge på fordringer innebærer at bokføringen av tap skjer i den omvendte rekkefølgen – ARMO (i snD ☺) – avdragsdelen, eller hovedstolen, vil være første post.

Tapsavskrivninger på tidligere engasjementer

Til sammenligning gir de tidligere engasjementsdataene for SND som er lagt til SND, den såkalte engasjementsdatabasen, opplysninger om tap til og med 1992⁹⁴, konsentrert om DU-lån (registernumre 201-225). Vi mangler tapsopplysninger fra Industrifondet og Industribanken i denne perioden. I perioden 1985 til 1992 ble det avskrevet samlet tap på 2,1 mrd kr, hovedsakelig på pante- og gjeldsbrevlån i DU, i gjennomsnitt vel 265 mill. kr pr år. Vi har ikke gått detaljert inn i disse tallene. Det spesielt høye nivået på tapsbokføringer som skjedde i 1985 kan skyldes interne forhold i DU-systemet. Men bokførte tap pr år har også her en betydelig volatilitet. Holder vi 1985 utenfor faller tapsavskrivningene fra en topp på 417 mill. kr i 1990 til en bunn på 42 mill. kr i 1991.

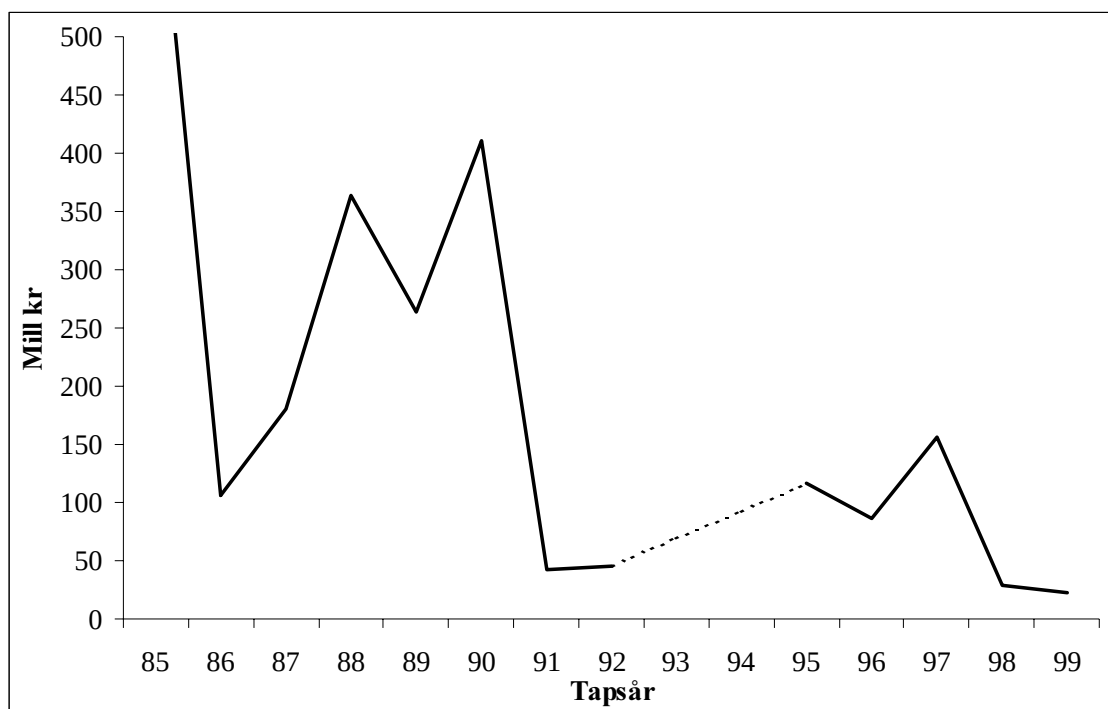
Tabell 6-43: Tapsavskrivninger DU etter virkemiddel 1985-1992 (mill. kr)⁹⁵

Tapsår	Pantelån m.v. DU	Ansv. lån DU	Sum
1985	677,7		691,5
1986	105,5		105,6
1987	180,3		182,5
1988	319,4	44,1	364,5
1989	256,3	6,9	272,7
1990	402,1	7,9	417,0
1991	37,9	4,7	42,6
1992	43,2	2,2	45,4
Sum	2 022,5	65,7	2 121,7

⁹⁴ Disse filene inneholder to engasjementer med tap anført i 1998 som ikke finnes igjen i listene for bokførte tap vi har fått fra SND for perioden 1995-99. De to engasjementene omfatter en samlet tapsavskrivning på 390 000,- ført under kontogruppe 70; DU-gitte pante/gjeldsbrevlån. Vi har sett bort fra disse dataene.

⁹⁵ I tillegg er det ført tap for to kontogrupper vi ikke kan identifisere. hhv. ktogr. 85 og 86, med samlet tap på 33,5 mill. kr. Disse er inkludert i sum-beløpene.

Figur 6-10: Tap distriktsrettede risikolån 1985-1999. 1985-92 gjelder DU. Kilde SND-data



De siste fem årene fram til 1992 ble det i alt ført tap på 1 125 mill. kr under ordninger som om lag svarer til den nåværende distriktsrettede risikolåneordningen, eller 225 mill. kr pr år. I femårsperioden 1995-1999 var samlede tap bokført til 412 mill. kr, eller 82 mill kr pr år. Dokumentasjonen av engasjementsdatabasen er svært mangelfull, men det er sannsynlig at tapsdata for perioden opp til 1992 omfatter de samlede tapene. Det innebærer i så fall at de to dataseriene ikke er direkte sammenlignbare.

Vi er ikke kjent med årsakene til denne variasjonen, og har ikke hatt datagrunnlag til å gå dypere i dette, men noen spørsmål reiser seg. For det første vil det vært interessant for utviklingen av tapsfondsinstrumentet å kjenne nærmere til sammenhengen mellom volatiliteten i tidsserien og generelle makroøkonomiske konjunkturforhold. Det knytter an til spørsmålet om hvordan slik sammenheng fra tapsanalyse av ordinære kredittmarkeder generelt må modifiseres for å tilpasses de avvikende karakteristika i prosjekt- og foretaksporteføljen som følger av SNDs formål.

Hvordan ser tapsforetaket ut?

Det er bokført tap på engasjementer med tilsagn gitt i 1994 eller senere overfor i alt 129 foretak. Samlet er det bokført tap for 215 mill. kr på disse årgangene. Vi finner igjen 207 mill. kr på de 129 foretakene.

Tabell 6-44: Foretak med SND-tap på tilsagn gitt 1994-99

Lånetilsagn 1994-99	Konkurs	Netto tilsagnsbeløp lån*	Samlet tap	N
1	Ikke gått k.	70,9	54,6	73
	Gått k.	13,1	11,7	27
2	Ikke gått k.	13,5	13,1	7
	Gått k.	53,6	41,8	10
3	Ikke gått k.	18,0	14,7	1
	Gått k.			7
4	Ikke gått k.	75,1	71,6	1
	Gått k.			3
5+	Gått k.	116,0	..	4
Sum	Ikke gått k.	154,4	137,5	82
	Gått k.	89,8	70,0	51
Sum		244,3	207,5	133

* Etter annulleringer registrert august 2000. Beløp i mill. kr.

I tillegg har vi i tabellen tatt med fire foretak med fem eller flere lånetilsagn med samlet lånetilsagn på 116 mill. kr som er registrert som konkurs i 1998-9. Vi regner dette som sannsynlige tapsforetak. Med det er det gitt tilsagn for vel 244,3 mill. kr til disse foretakene etter annulleringer, med tap på 207 mill. kr.

Det er en tendens til at foretak hvor det senere åpnes konkurs har flere lånetilsagn enn andre foretak med tap. Mens 51 konkursforetak i gjennomsnitt har 2.0 lånetilsagn, har 81 foretak som pr 31.12.99 ikke er registrert som konkurs i regnskapsdatabasen i gjennomsnitt fått 1,1 lånetilsagn.

I den samlede engasjementsdatabasen konstruert for evalueringen er det i alt 6 064 lånetilsagn gitt i perioden 1994-99. Totalt omfatter disse tilsagnene et nettotilsagn etter akkumulerte annulleringer på 13,9 mrd. kr. En integrert del av SNDs forvaltning av låneporteføljen er en risikovurdering av alle låneengasjementer. Risikoklassifiseringen er en sentral del av den løpende oppfølgingen av SNDs kredittrisiko og for risikostyring av låneporteføljen⁹⁶.

Risikoklassifiseringen er dels en fastsettelse av *driftsrisiko*⁹⁷, basert på vurdering av prosjektet, foretaket og dets økonomiske tilstand, dels av en *sikkerhetsrisiko*⁹⁸, en vurdering knyttet til det enkelte lånet som er gitt. Risikoklassifiseringen skjer først og fremst ved søknadsbehandling, men oppdateres også ved den ordinære engasjementsoppfølging. Ser vi bort fra eventuelle endringer i risikoklassifiseringen som skjer gjennom engasjementsoppfølging, gir denne klassifiseringen uttrykk for SNDs ex ante forventning om tap på låneengasjementene.

⁹⁶ SNDs Håndbok i saksbehandling, kapittel 7

⁹⁷ Driftsrisiko A-D, med A liten risiko, D stor risiko.

⁹⁸ Sikkerhetsrisiko 1-7, 1 liten risiko, 6 stor risiko, 7 risiko 100% for lån uten sikkerhet i pant. Til hver klasse er det fastsatt en gjennomsnittlig risikofaktor. Disse gjennomsnittsfaktorene danner grunnlaget for tabellene.

Med utgangspunkt i denne klassifiseringen kan det beregnes en samlet *forventet* risikoprofil for SND⁹⁹, og dermed et uttrykk for SNDs forventning om tap knyttet til porteføljen. SND tar som utgangspunkt at de to sett av risikofaktorer er uavhengige, og at samlet risikoprofil dermed kan beregnes som produktet av hver av risikofaktorene. Dersom driftsrisikoen knyttet til foretaket og foretakets økonomi er svært liten innebærer det at det er liten innvirkning på den samlede risikoen til hvert engasjementet fra sikkerhetsrisikoen, det liten forskjell i hvor utsatt SND er for tap mellom lån sikret i kvalitativt gode pant og gjeldsbrevlån. Er annenhåndsverdien av panteobjektet god, er det liten forskjell på foretak med høy eller lav driftsrisiko. Dette kan synes rimelig i de fleste ordinære tilfellene, men kan bidra til en betydelig undervurdering av den faktiske risikoen ved engasjementer med høy risiko langs begge dimensjoner, i foretak som er vurdert til å ha høy driftsrisiko og hvor panteobjektet er vanskelig omsettelig på annenhåndsmarkeder.

På grunnlag av oppdatert risikoklassifisering av løpende engasjement foretatt av SND i 1998-99, har vi med det som utgangspunkt beregnet forventningen om tap og sammenlignet med de bokførte tapene. Med bakgrunn i beskrivelsen over er det klart at det vil være svakheter ved vurderingen. Sammendraget av analysen er vist i tabellene nedenfor.

Tabell 6-45: SNDs risikoklassifisering av låneporteføljen. Netto tilsagn etter annulleringer, tilsagnsår 1994-99. Beløp mill kr. Driftsrisiko A-D. Sikkerhetsrisiko 1-7.

	1	2	3	4	5	6	7	Ikke klassifisert	Sum
A	1 888	518	108	42	13	44	327	1 114	4 055
B	688	486	153	102	119	250	517	949	3 265
C	412	69	40	99	150	142	536	343	1 790
D	159	23	10	3	53	42	102	117	508
Ikke klassifisert	159	78	31	10	17	25	55	3 897	4 270
Sum	3 306	1 173	342	256	352	503	1 537	6 420	13 889

Med utgangspunkt i SNDs egen vurdering¹⁰⁰, tyder det på at om lag 30% av lånevolumet som er risikoklassifisert langs begge dimensjoner (i alt 7,1 mrd. kr) har høy eller ekstrem risiko, dette lånevolumet er markert særskilt i tabellen. På denne låneporteføljen er SNDs forventning om tap 696 mill. kr, for alle klassifiserte lån over hele deres løpetid.

⁹⁹ De følgende tabellene er basert på oppdatert risikoklassifisering av engasjementer pr 31.12.99 og gir således uttrykk for SNDs tapsforventninger på porteføljen av prosjekter som har fått tilsagn i perioden 1994-99. Tapsforventningene er basert på netto tilsagn etter annulleringer. I de tilfelle hvor låneengasjementer ikke har fått oppdatert risikoklassifisering i henhold til ettersendte data fra SND, har vi antatt at risikovurderingen er uendret fra tilsagnstidspunktet.

¹⁰⁰ Vi har her basert oss på omtalen i SNDs Håndbok for saksbehandling, driftsrisiko B og C karakteriseres hhv. som middels og høy, og tilsvarende sikkerhetsrisiko 4 som middels. I retningslinjene for lønnsomhetsvurdering er en samlet risiko på 11-20% karakterisert, mens over 20% er omtalt som ekstrem risiko.

Tabell 6-46: SNDs risikoklassifisering av låneporteføljen. Forventet tap tilsagnsår 1994-99. Andeler.

	1	2	3	4	5	6	7
A	.	+	+	+	+	+	3,8%
B	.	+	+	1,3%	2,5%	7,3%	17,1%
C	.	+	+	2,2%	5,4%	7,2%	30,8%
D	.	+	+	+	3,6%	4,0%	11,0%

. ingen tap

+ mindre enn 1% av samlet tapsbeløp

Tabell 6-47: Forventet tap låneårgangene 1994-99 etter låneordning

	Netto tilsagn				Forventet tap			
	Totalt	Herav risiko-klassifisert	Andel klassifisert	Herav høy-risiko	Totalt	Forventet risiko	Forv. tap på høyrisiko	Forv. risiko på høyrisikolån
GRL/Lavris.lån	9 110	4 635	51%	78	50	1.1%	18	23.5%
LRL*	1 333	914	69%	724	232	25.4%	222	30.7%
DRL*	1 973	1 038	53%	820	256	24.7%	244	29.7%
BL**	411	273	67%	233	107	39.3%	105	44.8%
Garantier	619	184	30%	127	39	21.3%	36	28.2%
Sum	13 889	7 095	51%	2 022	696	9.8%	635	31.4%

* Ekskl. betingede og ansvarlige lån, samt miljølån

** Produktutviklings- (250) og prosjektlån (340)

Den samlede låneporteføljen er fordelt etter kredittordning i tabellen over. Av de samlede tapsforventningene faller nær 650 mill. kr på kredittordningene med tapsfond. Tabellen angir det samlede låne- eller garantivolumet som netto tilsagn etter akkumulerte annulleringer pr 31.12.99. Samlet er vel 50% av engasjementene risikoklassifisert, dette synes lavt og innebærer at det er en betydelig usikkerhet i anslaget for forventet tap. Selv for risikolåneordningene er andelen uklassifiserte engasjementer ikke mindre enn 30% for noen av ordningene. For de landsdekkende og distriktsrettede risikolånene, utenom betingede lån og ansvarlige lån, er et samlet lånevolum på vel 1,9 mrd. kr av samlede nettotilsagn på 3,3 mrd kr. klassifisert. Av klassifiserte lån er vel 1,5 mrd kr karakterisert som høyrisikoengasjementer.

Samlet innebærer risikostrukturen på disse to ordningene en forventningsverdi av samlede tap på 490 mill. kr, en forventet risiko på samlet om lag 25%, svært nær størrelsen på tapsfondene i mesteparten av denne perioden. Den høye risikofaktoren på betingede lån (se nedenfor) skyldes at betingede lån gjennomgående gis som gjeldsbrevlån uten pantesikkerhet, og dermed har en sikkerhetsrisiko på 100%. Tabellen illustrerer videre at tapsstrukturen er skjevfordelt. 96% av de forventede tapene forårsakes av de 80% av engasjementene som er klassifisert som høyrisiko-engasjementer.

Det forventede tapet på låneårgangene 1994-99 kan da sammenlignes med samlede bokførte tap i perioden 1995-99 på 207 mill. kr, en foreløpig oppfyltingsgrad på 31%.

Tabell 6-48: Fordeling av konstaterte tap 1995-99 på tilsagn gitt 1994-99 etter SNDs risikoklassifisering

	1	2	3	4	5	6	7	Ikke klassifisert
A	.	.	.	.	.	.	+	+
B	+	+	+	+	1,5%	1,3%	1,8%	2,0%
C	+	.	+	+	1,4%	1,4%	24,5%	2,3%
D	.	.	.	.	19,6%	.	4,2%	16,2%
Ikke klassif.	.	.	.	.	+	.	2,8%	17,9%

. ingen tap

+ mindre enn 1% av samlet tapsbeløp

Vel halvparten av tapene faller i risikoklassene C5-D7, i tillegg er 18% klassifisert med høy driftsrisiko. Forventet tap i risikoklassene C5-D7 utgjør 61% av de samlede tapsforventningene. Det må karakteriseres som godt samsvar mellom risikoklassifiseringen og bokførte tap. En relativt høy andel av tapene synes dog ikke å være klassifisert, verken i henhold til drifts- eller sikkerhetsrisiko.

Foretaksstørrelse

Det er kun en svak tendens til at små foretak er overrepresentert blant tapsforetakene. Vi kan identifisere antall ansatte i 91 av de 133 identifiserte foretakene med registrerte tap. Ser vi på gjennomsnittlig foretaksstørrelse blant foretak med tap og alle foretak i SNDs portefølje, er den gjennomsnittlige foretaksstørrelsen i SND-porteføljen vel 26 ansatte, mens tapsforetakene i gjennomsnitt har 17 ansatte, om lag to tredeler av gjennomsnittsforetaket.

Ser vi derimot på fordelingsprofilen over størrelse er det ingen tendens til overrepresentasjon av små foretak. Av 91 foretak har 50 foretak etter SSBs BOF-register mindre enn fem ansatte, mens 75 har mindre enn 20 ansatte. De identifiserte foretakene omfatter i alt 1 550 arbeidsplasser, hvorav 13% er i mikrosmå foretak (mindre enn 10 ansatte). Den tilsvarende andelen for alle engasjementsforetak er 8%. Halvparten av antall ansatte er i foretak med mer enn 100 ansatte, en andel som er lik andelen i foretaksporteføljen som helhet.

Den svake tendensen skyldes i all hovedsak at store foretak, foretak med 500 eller flere ansatte, ikke figurerer i tapsstatistikken.

Næringsfordeling av tapsforetak

Tabell 6-49: Bedrifter i foretak med tap. Næringsfordelt

	Alle engasjementsbedrifter		Bedrifter med tap	
	Antall	Fordeling	Antall	Fordeling
Fiskeri & Havbruk (05)	749	7,7%	7	4,9%
Olje/Bergverk (10-14)	124	1,3%	4	2,8%
Industri (15-22)	1 703	17,4%	30	20,8%
Industri (23-28)	953	9,8%	16	11,1%
Industri (29-33)	753	7,7%	15	10,4%
Industri (34-37)	717	7,3%	14	9,7%
Bygg & Anlegg (45)	415	4,3%	5	3,5%
Varehandel + HORECA (50-55)	1 616	16,6%	26	18,1%
Transport & Kommunikasjon (60-64)	345	3,5%	5	3,5%
Annet Eiendom/utleie/finans (65-71)	536	5,5%	2	1,4%
KIFT (72-74)	1 303	13,4%	17	11,8%
Sosiale tjenester (80, 85)	138	1,4%	1	0,7%
Pers tjenester (90-95)	315	3,2%	1	0,7%
Annet/Ukjent	93	1,0%	1	0,7%
Sum	9 760	100%	144	100%

Tabellen er basert på klassifisering etter næring på detaljert nivå som det er redegjort for tidligere i dette kapitlet. Etter antall bedrifter synes det å være liten variasjon mellom tapsstrukturen og den totale fordelingen. På detaljert næringsnivå etter SN94 (tosiffernivå) er rangkorrelasjonen etter antall bedrifter for de 47 næringene hvor netto tilsangsbeløp er større enn 10 mill. kr, 0,91, noe som må karakteriseres som svært høyt.

Ser vi derimot på engasjement og tap målt i beløp, endres mønsteret. Det er mindre samsvar mellom fordelingen av samlet tilsagnsbeløp og tapsomfang. Det er heller ikke 'vekst'-næringene som representerer tapene. Oppdrettsnæringen, som etter SNDs opplysninger veide tungt i tapene som ble konstatert rundt 1990, er marginale her med tap på kun 1,5 mill. kr. Såkalt kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting, KIFT-næringene 72-74, som framstår som et svært dynamisk vekstelement i den nåværende konjunktursykelen, står for 3,8% av tapene, mens SNDs engasjementsomfang i disse næringene er over 1,5 mrd. kr i den perioden vi ser på, tilsvarende vel 8% av SNDs nettotilsagn. Den teknologiintensive delen av verkstedindustrien, som produksjon av instrumenter og kommunikasjonsutstyr, står for vel 8% av netto tilsagn og mindre enn 4% av tapene.

Tabell 6-50: Bedrifter i foretak med tap. Næringsfordelt. Mill. kr

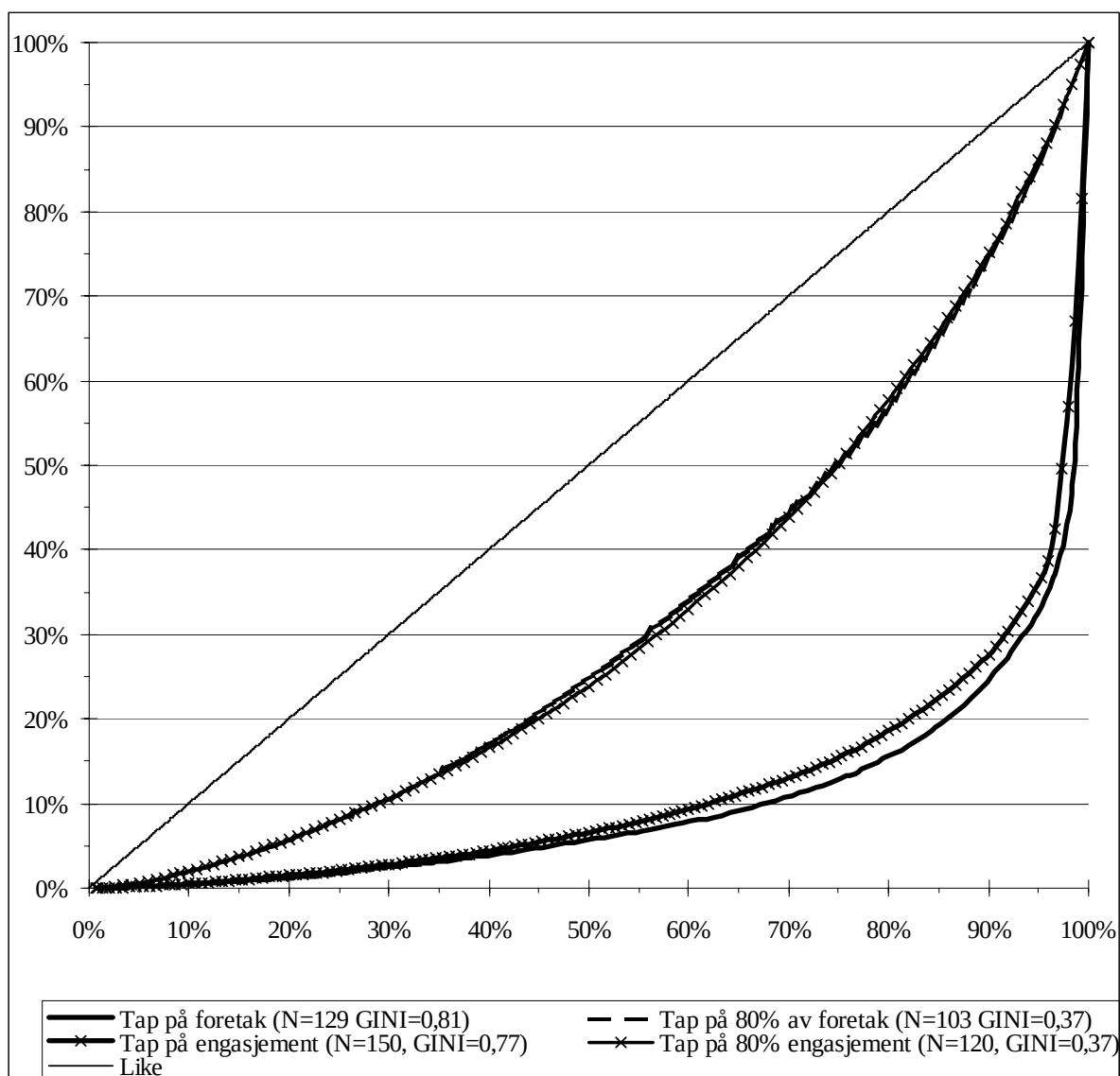
	Netto tilsagn		Tap	
	Mill. kr	Fordeling	Mill. kr	Fordeling
Fiskeri & Havbruk (05)	1 789,6	9,5%	1,5	0,7%
Olje/Bergverk (10-14)	399,8	2,1%	3,1	1,5%
Industri (15-22)	4 280,6	22,7%	104,1	50,2%
Industri (23-28)	2 341,1	12,4%	6,7	3,3%
Industri (29-33)	1 553,1	8,2%	7,9	3,8%
Industri (34-37)	1 862,5	9,9%	47,1	22,7%
Bygg & Anlegg (45)	256,6	1,4%	4,3	2,1%
Varehandel + HORECA (50-55)	1 793,4	9,5%	19,7	9,5%
Transport & Kommunikasjon (60-64)	367,4	2,0%	2,5	1,2%
Annet Eiendom/utleie/finans (65-71)	1 764,0	9,4%	0,8	0,4%
KIFT (72-74)	1 565,4	8,3%	7,8	3,8%
Sosiale tjenester (80, 85)	147,7	0,8%	0,7	0,3%
Personlige tjenester (90-95)	578,5	3,1%	0,3	0,2%
Annet/Ukjent	125,7	0,7%	0,6	0,3%
Sum	18 825,3		207,3	

Den delen av industrien som omfatter det meste av hva som vanligvis omtales som moden industri, næringene 15-22 som omfatter næringsmidler, tekstilindustrien, trevarer og treforedling og grafisk relatert virksomhet, står derimot for over 50% av tapene.

Produksjon av transportmidler og restkategorien innenfor industrien (34-37) står for over 22% av tapene, men representerer mindre enn 10% av nettoengasjementet. Samlet sett står dermed industrien for 80% av tapene, et betydelig avvik fra en andel på 53% av engasjementsvolumet.

Med en underliggende tung fordelingsstruktur i SNDs næringsfordelte engasjement, som illustrert i de to første kolonnene, skal det betydelige avvik i tapssannsynligheter og risikorater til, før en tilsvarende rangkorrelasjon som beskrevet over (men nå beregnet på grunnlag av beløpsfordelingen) blir liten. Når den tilsvarende rangkorrelasjonen på grunnlag av beløpsfordelingen reduseres fra 0.91 til 0.68 må det karakteriseres som en betydelig reduksjon.

Figur 6-11: Fordeling av tapsengasjement og –foretak etter størrelse. Lorentz-diagram



Ser vi på engasjements- og foretaksfordelingen av tapene blant foretakene som har tap¹⁰¹ får vi et bilde som går fram av figuren ovenfor. Diagrammet er et Lorentz-diagram, med akkumulert antall engasjement eller foretak måles langs x-aksen og akkumulerte tap langs y-aksen. Diagonalen viser en Lorentz-kurve dersom det samlede tapet på 207 mill. kr hadde vært fordelt likt over alle 150 engasjementene eller 129 foretakene. De to settene av kurver faller tett sammen, noe de nødvendigvis vil siden det i liten grad er foretak med flere enn ett tapsengasjement (15 foretak har flere enn ett engasjement). Lokaliseringen av kurvene – og dermed avviket fra diagonalen – innebærer at tapene er svært ulikt fordelt. Vi ser i kurven for hele populasjonen at 80% av foretakene (den nederste kurven) står for bare 15% av tapene, de siste 85% av samlede tapene er samlet på 20% av foretakene. Om lag samme fordeling, med noe mindre konsentrasjon, viser tap på engasjement, med et forhold omtrent 80-20.

101

Alternativt kunne vi beskrive en Lorentz-kurve for alle 3919 foretak med låneengasjementer. Det ville gi et diagram med Gini-koeffisient (se teksten) svært nær 1. Diagrammet ville fortelle oss at SNDs engasjementer som har tap er konsentrert om en liten andel av den samlede porteføljen.

En blant mange måter å oppsummere fordelingen på er med en såkalt Gini-koeffisient. Gini-koeffisienten måler kort og godt arealet mellom diagonalen og fordelingskurven, dersom alle tap er fordelt likt, blir koeffisienten null. Gini-koeffisienten er skalert slik at dersom alle tap hadde vært lokalisert ved ett foretak, er koeffisienten 1. Fordelingen på engasjement har en koeffisient på omlag 0,77, mens Gini-koeffisienten for foretaksfordelingen er 0,81. Det er altså noe flere engasjementer på foretakene som står for de store tapene.

Som Lorentz-kurven er også disse høyreskjeve, med antydning til et knekkpunkt rundt punktet (90%, 40%). Det synes som om de aller fleste foretakene eller engasjementene danner en underskog av mer likelig fordelte tap relativt til hele settet, og et fåtall store foretak og engasjementer. Eller sagt på en annen måte, det er de få og store prosjektene som skaper skjevheten i materialet. At dette er tilfelle er vist i figuren ved Lorentz-kurvene for hhv. foretaks- og engasjementsfordelingen blant de 80% av foretakene eller engasjementene med minst lån. Kurvene ekskluderer altså de få store tapsprosjektene. For de 'små' prosjektene er fordelingen betydelig mer likefordelt, der de to kurvene faller omtrent sammen med Gini-koeffisienter på om lag 0,37. Graden av overlapping mellom de to kurvene innebærer også at den noe større skjevheten i totalporteføljen på foretaksnivå skapes av tapene blant de 'store'.

Tabell 6-51: De tre foretak med størst tap i SNDs låneportefølje 1994-99, Mill kr.

a) Virkemiddelfordeling

Virkemiddel	Nettotilsagn	Tap
GFL	15,0	0,0
LRL	72,8	38,5
DRL	107,5	82,5
Tilskudd	31,0	..

b) Fordeling etter investeringsart

Investeringsart	Nettotilsagn	Tap
Produksjonsutstyr	105,3	67,5
Kompetanseutvikling	1,0	0,0
Opplæring	15,0	15,0
Refinansiering etter gjeldssanering	75,0	38,5
Ukjent	30,0	0,0

Tapene representeres i stor grad store og tunge omstillingsoppgaver som SND har gått inn i. Vi kjenner bl.a. igjen en del hjørnesteinsbedrifter som har vært framme i nyhetsbildet. De tre foretakene med størst tap, og med tap for SND over 10 mill. kr, står for over halvparten av samlede tap, om lag 121 mill. kr. Disse foretakene sto for et samlet nettoengasjement fra SND i perioden vi ser på 226 mill. kr, hvorav 31 mill. kr var tildelt som tilskudd. Alle tapene på disse foretakene har skjedd på risikolåneordningene, først og fremst karakterisert som investering i produksjonsutstyr, men også som refinansiering. Slike store og tunge omstillingsoppgaver er nødvendigvis også prosjekter som det er knyttet betydelig

usikkerhet til, og som dermed kan ha betydelige ringvirkninger for den samlede risikovurderingen i og rundt SND.

Slike omstillingsprosjekter har også i enkelte tilfeller fått en betydelig offentlig og politisk oppmerksomhet, en oppmerksomhet som kan bidra til å redusere SNDs handlingsrom. Her er det behov for en grenseoppgang.

Går vi nå tilbake til næringsfordelingen ser vi at avviket i fordelingen etter næring i all hovedsak skyldes tilstedeværelsen av disse tre dominerende tapsforetakene.

Det er viktig å understreke at det ikke er urimelig at tapsprofilen er dominert av SNDs engasjement i noen store omstillingsprosjekter, gitt at det ikke synes prinsipielt avklart i hvilken grad, og eventuelt hvordan, SND skal forholde seg til slike prosjekter.

Med det begrensede tallmaterialet som har vært stilt til rådighet for evalueringen er det vanskelig å si hvor 'typisk' den situasjonen vi har fått fram her er. På den annen side legger reguleringene av SNDs behandling av tapsengasjementer opp til at foretak med betydelige omstillingsproblemer og store økonomiske vansker vil være toneangivende i tapsstatistikken. Vi anser det som viktig at informasjonen om en slik dominerende skjevstruktur er en del av grunnlaget for utforming av tapsfondsinstrumentet.

Denne strukturen innebærer at tapsfondet i mindre grad blir benyttet til å dekke 'teknologisk' eller funksjonell projektrisiko. Det er kun gjennom ordningene med betinget lån/tilskudd at SND har fått mulighet til å ta en mer direkte rettet risiko mot slik funksjonell risiko. Betingede lån er en ordning basert på det tidligere produktutviklingslånet, en spesiell variant av risikolåneordningene hvor SND kan ta en mer målrettet risiko rettet mot funksjonell usikkerhet i innovative prosjekter. I begrepet betingede lån ligger det at det gis mulighet til ettergivelse på særlige vilkår som er fastsatt ved tilsagnet. Ordningen gjelder særlig lån rettet mot produkt- og markedsutvikling. Det er satt som krav at det skal være mulig å identifisere prosjektets resultater, uavhengig av foretakets øvrige virksomhet.

Betingede lån er dermed en mellomform, en hybrid, mellom 'ordinære' risikolån og tilskuddsordningene. Tapsdekningen skjer ikke gjennom formelle eller uformelle gjeldsprosesser som ved andre lån. Foretaket kan her som følge av det enkelte prosjektet få dekket direkte tap, uavhengig av allmenn økonomisk tilstand. Betingede lån omfattes av det ordinære tapsfondsinstrumentet.

Ordningen kan ikke sies å være et framtrædende trekk ved SNDs risikolåneordninger. I tabellen nedenfor er tilsagn gitt under risikolåneordningene i SND, utenom miljølån, sammenstilt. Tabellen dekker de ordinære landsdekkende og distriktsrettede risikolåneordningene. Totalt har vi identifisert tilsagn for 3,8 mrd. kr i 1994-99, med samlede bokførte tap på 200 mill. kr. Betingede lån, inkludert produktutviklingslån i hele perioden, er gitt med et samlet netto tilsagn på 410 mill. kr fordelt over 407 engasjementer, eller vel 10% av den samlede porteføljen. Ved utløpet av 1999 var det ført tap på om lag 15 mill. kr på disse engasjementene, der alle tap er registrert på produktutviklingslån.

Det er en betydelig usikkerhet til fastsettelsen av dette omfanget. Tallene over må anses som maksimumssatser og er antakelig en betydelig overdrivelse over utnyttelsen av virkemidlet betingede lån. Om vi følger SNDs egne kodelister for å identifisere betingede lån, finner vi kun tilsagn for 25,2 mill. kr fordelt på 41 engasjementer. Tar vi utgangspunkt

i tilskuddsordningene for betinget tilskudd, omfatter dette 154 engasjementer, med tilsagn om lag 300 mill. kr, fordelt med 80 tilsagn, tilsvarende om lag 47 mill. kr, under de distriktsrettede tilskuddsordningene og 253 mill. kr i betingede tilskuddstilsagn under OFU/IFU-ordningene. Av disse engasjementene er 30, tilsvarende tilsagn 13,3 mill. kr inkludert som betinget lån.

Tabell 6-52: Betingede lån og andre risikolån. Mill. kr

	Antall engasjementer	Nettotilsagn	Tap pr 311299	Andel tap av tilsagn
Betinget lån	41	25,2	--	--
Betinget tilskudd	154	299,4	--	--
herav regist. som lån	30	13,3	--	--
Produktutviklings- (250) og prosjektlån (340)	407	410,6	14,9	3,6%
Andre ord. risikolån	3 296	3 394,6	184,3	5,4%

Tapsfondsinstrumentet skiller dermed først og fremst mellom foretakenes økonomiske bæreevne, og ikke prosjektenes godhet eller mangel på sådann.

Fordelingen av konstaterte tap over perioden 1995-99 er dominert av et fåtall store engasjementer i hjørneforetak med betydelige omstillingsproblemer, og tilstedeværelsen av slike risikoutsatte omstillingsprosjekter har en umiddelbar effekt på den totale risikoprofilen. Er tapsfondets størrelse gitt, vil dette ha umiddelbar effekt på den risikoen SND kan legge seg på for øvrige prosjekter under risikolåneordningene. La oss illustrere denne virkningen. Dersom fem prosent av foretakene som mottar risikolån i SND mottar 60% av det samlede lånebeløpet og det er høy risiko knyttet til disse, vil forventet tap på disse raskt ha dekket tapsfondet. Det vil kunne være nok at ett risikoprojekt blant disse feiler. I slike tilfeller vil porteføljebetraktninger som synes å være lagt til grunn ikke lenger være tjenlige; slike prosjekter kan ikke regnes som 'små' i forhold til den samlede risikoen SND utsettes for. Det innebærer at SNDs rasjonelle svar ville være å øke sikkerhetskravene på den øvrige del av porteføljen slik at man i tilfelle et omstillingsprosjekt feiler fortsatt vil være innenfor de samlede rammene for risiko.

Konklusjon

Vi trekker følgende konklusjoner på grunnlag av dette.

- Vi ser et behov for å trekke store redningsoperasjoner ut av porteføljen. Større omstillingsprosjekter av nøkkelforetak bør behandles utenom de risikorammer som settes for SNDs ordinære virksomhet for å unngå uheldige vridninger i risikoprofilen på denne virksomheten.
- Det er et behov for å tydeliggjøre trekk ved fordeling av tapsforventninger og realiserte tap, spesielt i forhold til innretningen av den risiko SND tar mot primærmålsettingen for SNDs virkemidler. Det må være viktig at dersom SND først og fremst skal påta seg risiko knyttet til prosjekter med nyskaping- og omstillingselement, at SNDs verktøy for å forvalte denne risikoen utformes slik at det treffer en slik prosjektrelatert risiko i størst mulig grad.

- Vi vil anbefale en systematisk bruk av tapshistoriene som basis for SNDs læring og kompetanseforvaltning med sikte på å forbedre veiledning overfor framtidige klienter, og for å forbedre egen prioritering og forvaltning av engasjementer.
- Vi ser et potensial i økt bruk av betinget lån og andre hybrid-virkemidler som et verktøy for å utvikle målrettede og tilpassede støtteformer som gjenspeiler den funksjon SND skal ha.

Kapittel 7. Evalueringens spørreskjemabaserte undersøkelse av engasjementsforetaks nyskappings- og omstillingsvirksomhet

Innledning

Spørreskjemaundersøkelsen blant SND engasjementsbedrifter er en sentral del av den samlede evalueringen av SNDs virke i perioden 1993-1999. Spørreskjemaet, se separat vedlegg, ble utviklet med sikte på å fange opp enkelte kvalitative sider ved engasjementsbedriftenes nyskappingsvirksomhet innenfor rammen av de aktiviteter hvor SND har engasjert seg. Vi ville også forsøke å identifisere enkelte sider ved den effekten samarbeidet mellom SND og bedriften har hatt på bedriftens lønnsomhet, omstillings- og innovasjonsevne.

Formålet var først og fremst å få innsyn i foretakets strategiske og innovative adferd og gjennom det identifisere hva slags rolle SND har spilt eller gitt bidrag til for å utvikle denne adferden. Denne fokuseringen på foretakenes mer generelle innovative adferd er et bidrag til å dreie addisjonalitetsbegrepet vekk fra den nærmest totale fokuseringen på det enkelte prosjektet og dets eventuelle utløsningseffekt på privatøkonomisk satsing. Addisjonalitetsbegrepet bør antakeligvis i større grad klarere rettes mot foretakenes evne til innovativ adferd mer generelt. Den grunnleggende enheten for addisjonalitetsbegrepet i en næringspolitisk sammenheng bør ikke være prosjektet, men foretaket eller bedriften selv.

Vi viser også til en vurdering av resultatene fra denne spørreundersøkelsen som er tatt inn i evalueringens delrapport om de distriktpolitiske mål og virkemidler, Delrapport 2 SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og effekter.

Addisjonalitet av SNDs engasjement – spørreundersøkelsens hovedtema

Vi ser et utstrakt behov for også å inkludere et videre addisjonalitetsbegrep i vurderingen av SNDs rolle overfor engasjementsforetakene, et addisjonalitetsbegrep som tar sitt utgangspunkt i at et viktig formål med SNDs støtte til foretaket er å gjøre det i stand til å systematisere sin løpende virksomhet rettet mot nyskaping, langsiktig konkurranseevne og strategiske valg. Et viktig formål med SNDs støtte er å legge et grunnlag for omstillings- og nyskappingsdyktige foretak som integrerer slik type virksomhet som en naturlig del av foretakets oppgaver og langsiktige utvikling.

Et prosjektrelatert addisjonalitetsbegrep fokuserer på utløsningseffekten av SNDs støtte på igangsettelse og gjennomføring av det enkelte prosjekt, og på den samfunnsøkonomiske verdien av prosjektet. Et adferdsorientert bedrifts- eller foretaksbasert addisjonalitetsbegrep fokuserer på permanente endringer i bedriftens eller foretakets handlinger, og spesielt institusjonaliseringen av innovasjons- og omstillingsrettet virksomhet i foretaket. Verdien målt i forhold til slik adferdsaddisjonalitet er ikke lenger knyttet til det enkelte prosjektet som støttes, men til den langsiktige endringen av foretakets adferd som engasjementet bibringer, med det konkrete engasjementsprosjektet som et virkemiddel eller verktøy for denne endringsprosessen. Slik sett vil da den samfunnsøkonomiske verdien av engasjementet være basert på den framtidige strømmen

av nyskappingsaktiviteter som foretaket forestår og som ikke ville vært gjennomførbart uten SNDs engasjement.

Både tradisjonell nyklassisk forståelse av addisjonalitet og adferdsaddisjonalitet tar som sitt utgangspunkt en sammenligning med en kontrafaktisk situasjon. Hva ville situasjonen vært uten SNDs engasjement, og begrunner innsatsen med at det vil være betydelige forskjeller mellom den faktiske situasjonen og hva situasjonen for foretaket og dets omgivelser ville ha vært dersom prosjektet ikke fikk SND-støtte.¹⁰² I flere tilfeller, og kanskje særlig i forhold til foretak som allerede har en omfattende innovasjonsrettet virksomhet, hvor den samfunnsøkonomisk ønskelige adferdsendringen i og for seg allerede er etablert, kan en prosjekttrettet addisjonalitetsorientering være hensiktsmessig. På den måten skapes det et insentiv for foretaket til å prioritere og sette i gang aktiviteter som i seg selv kan ha en betydelig samfunnsøkonomisk verdi. Dersom en også tar hensyn til at de fleste foretakene står i en situasjon hvor man ikke har tilgang til ubegrensede ressurser på alle områder som er relevante for prosjektet, kan det innebære en seleksjon av prosjekter i foretaket. Gjennomføringen av engasjementsprosjektet kan ha betydelige substitusjonseffekter i foretaket på andre potensielle prosjekter, uten at den eventuelle samfunnsøkonomiske verdien av disse vurderes nærmere. Uansett innebærer det at identifikasjonen av det kontrafaktiske tilfellet er forbundet med betydelige utfordringer.

I foretak hvor utfordringen i større grad er rettet mot å skape et grunnlag for framtidig innovasjon og konkurranseevne, men hvor dette grunnlaget i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig etablert, vil det etter vår vurdering være betydelig mer formålstjenlig å fokusere på det vi har omtalt som bedrifts- og foretaksbasert adferdsrasjonalitet. Dette synes å være relevant for betydelige deler av de områder og mål SND er satt til å ivareta, særlig med fokus på SMB-orienterte og distriktsrettede virkemidler.

I spørreundersøkelsen har vi forsøkt å inkludere aspekter ved begge former for addisjonalitet, hvor vi søker å få et svar på om de to addisjonalitetsbegrepene er sammenfallende.

Identifikasjon av undersøkelsesenheter

Enheten i spørreundersøkelsen er hva vi har søkt å identifisere som den enkelte *bedrift*. Dette har vært et problem i og med at SNDs kontraktsmessige forhold er til foretaket som den juridiske personen. Gjennom opplysningene fra det interne statistikkskjemaet som utarbeides i forbindelse med søknadsbehandlingen, og som danner grunnlaget for SNDs engasjementsregister/Kundeinformasjonssystem (KIS), har vi gjennom den geografiske lokaliseringen av prosjektet, fastsatt ved kommunenummer, for hvert foretak identifisert hvorvidt foretaket er tilstede i kommunen ved en underliggende bedrift gjennom SSBs Bedrifts- og Foretaksregister (BOF). SNDs kunderegister omfatter pr 31.12.99 i alt 59 000 kunder; foretak eller enkeltpersoner.

I forrige kapittel er det redegjort for konstruksjonen av det datasett som har dannet grunnlag for denne evalueringen av de foretaksrettede engasjementene. Totalt omfatter

¹⁰²

I tillegg til at vurdering av addisjonalitet er kritisk avhengig av evnen til å identifisere det kontrafaktiske sammenligningsgrunnlaget, er det en ytterligere komplisering at SNDs beslutning om tilsagn fattes på SNDs, og foretakets, ex ante forventninger til disse forholdene, og ikke til de faktiske forhold.

dette datasettet 20 959 engasjementer, fordelt 9 679 enheter, registrert som foretak, enkeltpersoner, eller gjennom SND-intern identifikasjon.

Tabell 7-1: Oversikt over enheter i SND-datasettet

Type ID-nr	Antall engasjementer	Fordeling	Antall enheter	Fordeling
Fødselsnr	608	2.9%	448	4.6%
Interne nummerserier	1 140	5.5%	791	8.2%
Organisasjonsnummer	19 190	91.6%	8 439	87.2%
Sum	20 959	100.0%	9 679	100.0%

Utgangspunktet vårt er med det 19 190 engasjementer fordelt på 8 439 foretak. Ved kopling mot data basert på SSBs BOF-register, fikk vi identifisert i alt 6 196 foretak, eller 73% av foretakene med organisasjonsnummer. Ved identifikasjon på bedriftsnivå, identifisert ved foretaksidentifikasjon og lokalisering, får vi identifisert 5 664 bedrifter av i alt 10 300 bedriftsenheter i SND-basen. Dette er det realiserste trekkgrunnlaget for undersøkelsen.

Spørreskjemaet er utformet på en slik måte at, bortsett fra generelle bakgrunnsopplysninger, oppmerksomheten rettes først mot ett enkelt prosjekt i bedriften, det viktigste prosjektet med SND-støtte vurdert fra bedriftens side. Det er lettest for respondentene å svare på dette ved å fokusere den sentrale delen av spørreskjemaet på ett enkelt prosjekt hvor SND har hatt et engasjement, og så be om vurderinger knyttet til denne case-historien. Slike prosjekter er som kjent SNDs primære interaksjon med foretakene - det er primært gjennom disse at SND kan påvirke adferdsmønsteret til foretakene. Det har derfor vært en utfordring å utforme spesifikke spørsmål om denne historien som gjenspeiler og gir grunnlag for å si noe om foretakets adferd og vurderinger utover prosjektet.

Vi holdt enkelte grupper virkemidler utenom - først og fremst

- Egenkapitalordningen
- Investeringsfondene for Russland og Øst-Europa
- Fiskarbankens virkemidler (kun unntaksvis representert i SND-databasen)
- Omstillingsprogrammet for landbruksbasert næringsmiddelindustri
- Etableringsstipendene (i stort monn er det også enkeltpersoner som står som mottakere av disse, og ikke bedrifter).

Utvalget er videre begrenset til foretak med tilsagn om støtte fra SND i perioden 1995-98, for å sikre at engasjementet er av rimelig ny dato. Vi inkluderte heller ikke 1999 for å gi noe refleksiv avstand til samhandlingen med SND. Det innebærer at vi i liten grad vil fange opp endringer i 'kundetilfredsstillelse' som følge av endringene i SNDs ytre apparat, både fordi vi mister den første fasen (1993-94) og fordi undersøkelsesperioden ender før den nye organiseringen helt er på plass.

Utvalget

Av i alt om lag 5 650 bedrifts- eller bransjeenheter som vi har funnet igjen i SSBs BOF-register, har vi trukket et utvalg på 1 532 engasjementsbedrifter, eller om lag 27% av den samlede populasjonen. Trekningen ble foretatt ustratifisert. Den realiserste stratifiserte trekkkraten etter næring og størrelse er kort beskrevet i tabellene nedenfor.

Tabell 7-2: Populasjon og utvalg. Næringsfordeling

	Næring	Populasjon		Utvalg		Trukket
		Antall	Andel	Antall	Andel	
Fisk & Havbruk (05)		274	5%	76	5%	28%
Industri (15-22)		1 144	20%	297	19%	26%
Industri (23-28)		585	10%	180	12%	31%
Industri (29-33)		440	8%	124	8%	28%
Industri (34-37)		428	8%	115	8%	27%
Bygg & Anlegg (45)		290	5%	74	5%	26%
Varehandel + HORECA (50-55)		1 027	18%	299	20%	29%
Transport & Kom (60-63)		171	3%	55	4%	32%
KIFT (72-74)		767	14%	189	12%	25%
Annet		520	9%	123	8%	24%
Sum		5 646	100%	1,532	100%	27%

Tabell 7-3: Populasjon og utvalg. Størrelsesfordeling

Kategori	Populasjon		Utvalg		Trukket
	Antall	Andel	Antall	Andel	
Mindre enn 5 ansatte	2 050	36%	523	34%	26%
5 – 9 ansatte	1 099	19%	306	20%	28%
10 - 19 ansatte	1 017	18%	308	20%	30%
20 - 49 ansatte	861	15%	226	15%	26%
50 - 99 ansatte	342	6%	95	6%	28%
100 - 199 ansatte	164	3%	44	3%	27%
200 - ansatte	112	2%	30	2%	27%
Sum	5 645	100%	1,532	100%	27%

Det er akseptable variasjoner etter begge disse dimensjonene. Den geografiske fordelingen av utvalget er her illustrert med det distriktspolitiske virkeområdet. Det er rimelige variasjoner også her.

Tabell 7-4: Populasjon og utvalg. Geografisk fordeling

	Populasjon		Utvalg		Trukket
A	367	7%	105	7%	29%
B	1,597	28%	437	29%	27%
C	1,535	27%	348	23%	23%
D	284	5%	80	5%	28%
E	1,859	33%	560	37%	30%
Sum	5,642	100%	1,532	100%	27%

Dette utvalget omfatter i alt 2 540 enkeltvedtak i SND, hvori det inngår vedtak om i alt 3 287 virkemidler. Samlet dekker disse vedtakene brutto tilsagn for 3,7 mrd. kroner. I de 1498 utvalgte foretakene ble det i 23 av dem identifisert to bedrifter, mens tre foretak deltok i utvalget med mer enn tre bedrifter.

Utvalget omfattet bedrifter med opp til 10 enkeltvedtak, og opp til 13 virkemiddeltilsagn i perioden 1994-99. Vel 60% av bedriftene i utvalget har vært inne i SND-systemet i forbindelse med kun ett vedtak, mens ca. 16% har fått midler gjennom tre eller flere vedtak i seks-års perioden. Om lag 43% har kun mottatt ett enkelt virkemiddel, mens ca. 27% har mottatt tre eller flere virkemiddeltilsagn.

Tabell 7-5: Antall vedtak pr foretak i utvalget

Ant. vedtak pr bedrift	Antall bedrifter	Andel av utvalget
1	934	61.0%
2	353	23.0%
3	150	9.8%
4	62	4.0%
5 -	33	2.1%

Utformingen av spørreskjemaet

Det endelige spørreskjemaet følger som vedlegg til denne rapporten. Spørreskjemaet er først og fremst utviklet med målgruppen små- og mellomstore foretak i bakhodet. Samtidig er det utformet slik at skal være meningsfylt for alle næringer. Men det er en del spørsmål og svar-alternativer som er lite relevante for store foretak hvor SND er inne. Sette er i liten grad foretak hvor vi kan forvente å finne ekstensive adferdsendringer i foretaket. Slik adferd er i større grad etablert gjennom tidligere vekst og utvikling av foretaket. Det er å forvente at for slike foretak er det noe mer realistisk å fokusere på enkelt-prosjektet - gjennom teknologisk usikkerhet, markedssvikt på kapitalmarkeder eller akutte omstillingsbehov. Dette fanges i liten grad opp av spørreskjemaet.

Prosjektbegrepet – bedriftens viktigste prosjekt

Spørreskjemaet ble fulgt med en veiledning, dels i form av informasjon gitt i oversendelsesbrevet, dels i form av en veiledningstekst som gir en beskrivelse av den type endringer i bedriftsadfærd som ofte omtales som innovasjoner, samt en liste over de prosjekter definert gjennom SNDs vedtaksnummer som bedriften har gjennomført med støtte fra SND. Denne listen ga en beskrivelse av prosjektene basert på tildelte virkemidler, tidspunkt for tilsagn, omfanget av støtte og en tekstlig beskrivelse av formålet/investeringsarten for prosjektet. Prosjektbegrepet som er bruk i undersøkelsen går fram av veiledningen.

Prosjektbegrepet i undersøkelsen

Betegnelsen *SNDs engasjement* omfatter SNDs samlede bistand til bedriften, fra SNDs hovedkontor, SNDs distriktskontor eller gjennom SNDs virkemidler slik de er formidlet til bedriften gjennom fylkeskommunenes næringsavdeling eller tilsvarende. Engasjementet kan omfatte finansiering, teknisk, organisatorisk og økonomisk veiledning, støtte til utforming av prosjektplan og søknad, til gjennomføring av prosjektet, til nettverksbygging og til å sikre at bedriften får størst mulig uttelling av prosjektets resultater.

Betegnelsen *prosjekt* er brukt om alle aktiviteter som omfattes av de beslutninger SND har gjort om engasjement i bedriften som tilsvar til én samlet søknad fra bedriften til SND. Dersom bedriften har rettet flere søknader om bistand til SND, forstås dette her som flere prosjekter, selv om flere søknader fra bedriftens side oppfattes som å henge nært sammen.

Av de angitte prosjektene ble bedriften i spørreskjemaet bedt om å identifisere det viktigste prosjektet sett fra bedriftens side. Dette valget ble bevisst gitt bedriften uten noen nærmere retningslinjer for hvordan valget skulle gjøres. Det var et poeng her å la bedriften bruke sine egne kriterier for å fastsette hva som var viktig for bedriften.

Det innebærer at vi ikke kan si hvorvidt prosjektene er valgt ut på grunn av deres spesifikke inntjeningssevne, produktivitetsfremmende effekt, eller andre konkrete økonomiske formål. Der hvor bedriften har hatt et valg, dvs. hvor bedriften har hatt flere SND-prosjekter i den angitte perioden, antar vi at valget uttrykker hvilket prosjekt som på tidspunktet hvor undersøkelsen ble gjennomført som har hatt eller forventes å ha størst effekt på bedriftens langsiktige økonomiske inntjeningssevne. Effektene kan gjelde intern omorganisering, kvalifisering av organisasjonen, markeds- eller produktutvikling eller fysiske investeringer. I de tilfelle hvor bedriften ikke har angitt viktigste prosjekt har vi valgt å anse prosjektet med det høyeste tilsagnsbeløpet som det viktigste prosjektet. Dette gjelder 58 av de i alt 525 skjemaene som ble returnert.

I spørreskjemaet har vi inkludert en kartlegging av introduserte innovasjoner i bedriften. Vi har her tatt utgangspunkt i en verdikjede-modell av bedriften og kategorisert innovasjoner i fire typer, produkt- og prosess-innovasjoner, organisasjonsendringer i andre funksjoner enn rene produksjonsprosesser (som inkluderes i prosessinnovasjoner) og innovative endringer i bedriftens eksterne relasjoner.

Nærmere om vesentlige, nyskapende endringer i produkter, produksjonsmetoder, organisasjon og relasjoner

I spørreskjemaet ba vi respondentens innsikt og skjønn i bedriften og dets virksomhet til å peke ut vesentlige forandringer i bedriftens produkter, produksjonsprosesser (metoder), interne organisasjon, og endelig, forandringer i bedriftens eksterne relasjoner.

- Produkter er dét bedriften selger; den tjeneste som ytes mot betaling. Alt som leveres til eller gjøres på vegne av betalende kunder betraktes her som et produkt. Forandringer av produkter eller den måten produkter fremtrer på kaller vi produktnyheter. Slike nyheter omfatter også endringer i måten et produkt leveres på: Det er helheten av alt som kunden bestemmer seg for å betale for, som vi her kaller produktet.
- Produksjonsprosess – eller metode – er dét bedriften gjør for å "sette sammen" den tjeneste (det produkt) som blir solgt til kunder eller klienter. Prosessene eller metodene bedriften bruker for å "sette sammen" et tjenesteprodukt angår de verktøy, materialer og andre ressurser, samt de prosedyrer, ferdigheter og kunnskaper som blir brukt for å transformere materialer og menneskelige ressurser om til kommersielle tjenester.
- Mens prosess- og metodeforandringer angår tekniske forhold og prosedyrer innenfor produksjonsprosessen, sier vi her at organisasjonsforandringer angår strukturen av bedriftsorganisasjonen som helhet. Organisasjonsforandringer angår prinsippene som ligger til grunn for organisasjonens virkemåte. Introduksjon av matriseorganisering og vesentlig reduksjon og omstrukturering av antallet ledernivåer i en bedrift er eksempler på det vi her forstår som organisasjonsforandringer. Nyansettelser i eksisterende posisjoner eller opprettelse av nye ordinære stillinger i bedriften anses derimot ikke å være en organisasjonsendring i denne forstand.
- En bedrift har ofte viktige (strategiske) bånd til andre bedrifter og organisasjoner; til kunder, leverandører, og til andre typer organisasjoner. Hvem bedriften velger å samarbeide med og hvordan eksterne relasjoner håndteres henger ofte nært sammen med bedriftens bestrebelser på å introdusere nyheter og endringer i produkter, produksjonsprosesser og organisasjonsformer.

Vi ba videre respondentene avgrense vurderingen til forandringer i disse forholdene som er:

- resultatet av bevisste avgjørelser tatt, og tiltak gjort i bedriften med sikte på å forbedre effektiviteten, øke verdiskaping, konkurranseevne og lønnsomhet og for å svare effektivt på utfordringer i et marked i forandring,
- og som har hatt eller forventes å ha vesentlig betydning for bedriften og dens virksomhet.

Tabell 7-6: Innovasjonstyper

Nye eller vesentlig endrede produkter/tjenester
Nye eller vesentlig endrede produksjonsprosesser
Vesentlige endringer i organisering av markedsføring, salg og kundekontakt
Vesentlige endringer i organisering av ledelse, strategiutvikling, administrative støttefunksjoner
Nye former for samarbeid med kunder eller leverandører
Nye former for samarbeid med konkurrenter eller bedrifter med relatert virksomhet
Nye forretningsområder eller vesentlig strategiomlegging

Denne veiledningen ble konkretisert i spørreskjemaet med syv kategorier av innovasjoner. De to første omfatter det som etter Oslo-manualens definisjon omtales som teknologiske produkt- og prosessinnovasjoner, mens de to neste vanligvis vil karakteriseres som organisasjonsinnovasjoner. Vi inkluderer ikke organisasjonsendringer som gjelder den tekniske organiseringen av produksjonsprosessen, da disse i stor grad vil være omfattet av beskrivelsen av prosessinnovasjoner. De tre siste kategoriene, som vi kan betegne som strategiske innovasjoner, omfatter først og fremst bedriftens relasjoner til andre markedsaktører, samt vesentlige omlegginger av bedriftens forretningsvirksomhet eller strategiske innretning.

Noen forhold hvor vår tilnærming avviker i forhold til den praksis som er etablert gjennom implementeringen av Oslo-manualens forskrifter innenfor rammen av Community Innovation Survey bør påpekes. SSBs Innovasjonsundersøkelser, sist gjennomført i 1998 for undersøkelsesåret 1997, baserer seg på Oslo-manualens definisjoner av teknologiske

produkt- og prosessinnovasjoner (TPP-innovasjoner). For det første er vår tilnærming her mer omfattende, i og med at den omfatter innovasjonstyper som ikke omfattes av Oslo-manualens begrep TPP-innovasjoner. Med utgangspunkt i en verdikjede-betraktning som ble utviklet i en europeisk studie av innovasjon i tjenestenæringer (se Hauknes 1998), er det vesentlige kjennetegnet ved innovasjon at de gjenspeiler bedriftenes bevisste valg av nye former for økonomisk adferd. Disse adferdsendringene er grunnleggende for hvordan konkurransekraft og omstillingsdyktighet formes og uttrykkes i bedriften. Det er derfor en naturlig plass for både organisasjonsendringer og for strategiske adferdsendringer som strategiomlegging innenfor denne tilnærmingen. Oslo-manualens og EUROSTATs CIS begrenser seg til produkt- og prosessinnovasjoner. Videre er manualens bruk av skillet mellom objektive og subjektive karakteristika ved produkter og prosesser, herunder fokuseringen av begrepet 'teknologi', faktorer som bidrar til misforståelse hos respondentene og som ikke på tilstrekkelig måte klargjør skillet mellom analytikerens behov og en språkbruk i intervju situasjonen som er tilpasset respondentens verden (for en diskusjon av dette, se Hauknes 2000).

Veiledningen som er gjengitt ovenfor beskriver innovasjoner i bedriften på en måte som bevisst forsøker å unngå slike misforståelser, og som legger opp til en begrepsbruk som er lett tilgjengelig for respondentene. Gjennom dette vet vi fra tidligere undersøkelser at denne undersøkelsen fanger opp mer innovativ adferd innenfor fellesområdet produkt- og prosessinnovasjoner, dvs. gjennom en mer omfattende definisjon av innovasjon enn SSBs innovasjonsundersøkelse.

Definisjonen av innovasjon understreker dessuten et element ved 'innovasjoner som adferdsendringer' som ikke er umiddelbart synlig i Oslo-manualens tilnærming. Vi understreker for det første at slike endringer er et resultat av bevisste valg bedriften gjør: Bedriften skal i beslutningsfasen være seg bevisst at den står overfor et valg mellom alternativer (valget kan selvfølgelig være så 'enkelt' som valget mellom implementering eller ikke). Videre skal beslutningen være rettet mot mål som er knyttet til bedriftens økonomiske konkurransedyktighet. Dette kan synes som begrensinger i forhold Oslo-manualens definisjoner. Med gjennomføringen av denne undersøkelsen har vi en viss mulighet for å sammenligne hvordan valget av definisjon slår ut på innovasjonsrater, ved å sammenligne resultatene av denne undersøkelsen med SSBs siste innovasjonsundersøkelse.

Gjennomføring av undersøkelsen

Responstrate

Vi sendte ut 1 532 spørreskjema til 1 498 foretak. Av disse fikk vi alt respons fra 763 bedrifter, en brutto svarrate på 50%, noe som for denne type undersøkelser må betraktes som godt.

Tabell 7-7: Utvalg og respons

	Antall bedrifter	Andel
Brutto utvalg	1 532	100,0%
Brutto responstrate	763	49,8%

Av disse var 238 svar hvor respondenten av forskjellige årsaker ikke var i stand til å svare. 31 bedrifter ga et tilbakesvar hvor respondenten nektet å delta i undersøkelsen. De øvrige 207 skjema-non-response fordelte seg som angitt i tabellen nedenfor. 142 bedrifter, eller vel 9% av det samlede brutto utvalget eksisterte ikke lenger, 11 bedrifter meldte tilbake at bedriften etter deres mening ikke hadde kundeforhold til SND, mens de resterende 47 bedriftene begrunnet avslaget med at foretaket hadde takket nei til SND-tilbudet, at respondenten ikke anså bedriften som relevant for undersøkelsen, eller at bedriften mottok to eller flere skjema.

Tabell 7-8: Beregning av netto utvalg

Beregning av netto utvalg	Basert på faktisk tilbakemelding		Basert på skalering av tilbakemelding	
	Antall	Andel	Antall	Andel
Brutto utvalg	1 532	100,0%	1 532	100,0%
Bedriften eksisterer ikke lenger	142	9,3%	285	18,6%
Intet SND-engasjement	11	0,7%	22	1,4%
Dubletter, ikke relevant &c	49	3,2%	94	6,2%
Netto utvalg	1 330	86,9%	1 130	73,8%

Direkte netto utvalg blir etter dette korrigert til 1 330 bedrifter, hvorav 525 besvarte. Det gir oss en netto responsrate på 39,4%. Kvalitetsfaktorene som reduserer vårt opprinnelige brutto utvalg med 12,5% i tabellen overfor er faktorer som en må anta er aktuelle også for den delen av utvalget som ikke svarte på henvendelsen. Antar vi at andelen er den samme over hele utvalget, dvs. at tilbakemeldingen er et representativt bilde av situasjonen for hele brutto-utvalget, innebærer det at 19% av bedriftene i bruttoutvalget ikke eksisterer lenger. Totalt sitter vi da igjen med et netto-utvalg på 1 130 bedrifter, med en beregnet svarrate på vel 46%.

Tabell 7-9: Beregning av netto respons

Beregning av netto respons	Basert på faktisk tilbakemelding		Basert på skalering av tilbakemelding	
	Antall	Andel	Antall	Andel
Netto utvalg	1332	86,9%	1130	73,8%
Netto respons	525	39,4%	525	46,4%

Utvalg og respons næringsfordelt

Tabellene nedenfor fordeler utvalget og utfylte spørreskjemaer etter næringer. Den første tabellen gir en oversikt etter en grov næringsfordeling som skiller mellom 10 brede næringsområder. Av de foretakene hvor det foreligger svar er 277 vareproduserende i følge denne næringsklassifiseringen¹⁰³. Brutto responsrate ligger her mellom 22 og 46%. Variasjonene i responsrate mellom disse næringskategoriene tyder på en viss overrepresentasjon i responsen fra deler av industrien og en tilsvarende underrepresentasjon særlig innenfor handels- og transportnæringene.

¹⁰³ Næringsklassifiseringen er i hovedsak basert på SSBs klassifisering av bedriftene i Bedrifts- og foretaksregisteret, jf. kap. 6.

Tabell 7-10: Næringsfordeling av utvalg og 'realized sample'

Næring	Utvalg		Respons		Responsrate
	Antall	Andel	Antall	Andel	
Fisk & Havbruk (05)	76	5%	24	5%	32%
Industri (15-22)	297	19%	105	20%	35%
Industri (23-28)	180	12	71	14%	39%
Industri (29-33)	124	8%	57	11%	46%
Industri (34-37)	115	8%	44	8%	38%
Bygg & Anlegg (45)	74	5%	21	4%	28%
Varehandel + HORECA (50-55)	299	20%	84	16%	28%
Transport & Kom (60-63)	55	4	12	2%	22%
KIFT (72-74)	189	12%	57	11	30%
Annet	123	8%	50	10	41%
Sum	1 532	100%	525	100%	34%

Tilsvarende beskriver neste tabell sammensetning av utvalget og det realiserste responssamplet etter størrelse, målt gjennom antall sysselsatte i bedriften¹⁰⁴.

Tabell 7-11: Størrelsesfordeling av utvalg og 'realized sample'. Sysselsetting 1998 i flg. BOF-registeret

Kategori	Utvalg		Respons		Responsrate
	Antall	Andel	Antall	Andel	
Mindre enn 5 ansatte	523	34%	144	27	28%
5 – 9 ansatte	306	20%	105	2%	34%
10 - 19 ansatte	308	20%	109	21%	35%
20 - 49 ansatte	226	15%	90	17%	40%
50 - 99 ansatte	95	6%	44	8%	46%
100 - 199 ansatte	44	3%	17	3%	39%
200 - ansatte	30	2%	16	3%	53%
Sum	1 532	100%	525	100%	34%

I forhold til det trukne utvalget varierer responsraten systematisk med størrelse. For de aller minste bedriftene med færre enn fem ansatte er responsraten 28%, mens over halvparten av de aller største bedriftene har besvart spørreskjemaet.

¹⁰⁴ Antall sysselsatte på samme måte basert på BOF-registeret. Antall sysselsatte er basert på BOF 1998 eller om opplysning ikke forelå for 1998, seneste tilgjengelige tidligere år.

Tabell 7-12: Geografisk fordeling etter distriktspolitisk virkeområde av utvalg og 'realized sample'

	Utvalg		Respons		Responsrate
	Antall	Andel	Antall	Andel	
A	105	7%	24	5%	23%
B	437	29%	162	31%	37%
C	348	23%	128	24%	37%
D	80	5%	26	5%	33%
E	560	37%	183	35%	33%
Ukjent	2		2		
	1,532	100%	525	100%	34%

Det er en lavere responsrate innenfor område A. Ellers er variasjonene akseptable.

Samlet innebærer det en svak overrepresentasjon av bedrifter innenfor industrien, av noe større bedrifter, men hovedsakelig faller den forhøyede responsraten innenfor det distriktspolitiske virkeområdet A-C. Vi konkluderer at denne skjevheten vil kunne prege svarene noe, men ikke dramatisk. Med en noe forhøyet dominans av store bedrifter vil man, i tråd med analyser av ordinære innovasjonsundersøkelsene (se Staude et al 2000), forvente at andelen innovative bedrifter vil være noe større, og at andelen bedrifter med organisert innovasjonsvirksomhet å være svakt forhøyet (se f. eks. Hauknes 1998). Utslagene er av en slik størrelsesorden at de vil være innenfor usikkerhetsgrensene for anslagene av innovasjonsgrad m.m. i det følgende.

Vi konkluderer at det realiserste utvalget på 525 bedrifter er et rimelig representativt utvalg, vurdert langs nøkkeldimensjonene næring, størrelse og geografi, for det utvalget de ble trukket fra. Det er ikke oppstått noen vesentlige skjevheter gjennom seleksjon etter respons.

Hvem besvarte spørreskjemaet?

Spørreskjemaet ble adressert til bedriftens daglige leder og spørreskjemaet er utformet med sikte på at hun skal besvare skjemaet. Alternativet var en annen person i bedriftens ledelse med et virksomhetsområde for hele bedriften, fortrinnsvis i ledergruppen. Vi ba om at respondenten beskrev sin stilling i bedriften og på grunnlag av disse opplysningene er følgende tabell satt opp. Tabellen er satt opp på grunnlag av en manuell vurdering av de stillingsbeskrivelser som er gitt, og ut fra dette er det gjort en skjønnsmessig vurdering om beskrivelsen peker mot en daglig leder, styreleder, annet styremedlem eller en annen representant i ledergruppen.

Av i alt 525 returnerte fullstendige skjemaer har daglig leder eller tilsvarende er det gitt stillingsbeskrivelse på 424 skjemaer. Etter denne vurderingen er 310 av disse besvart av bedriftens daglige leder, i 9 tilfelle er også daglig leder styreleder. Ytterligere 21 skjemaer er besvart av styreformann, slik at i alt 331 skjema er besvart av daglig leder eller styreleder. 51 returnerte skjemaer er besvart av andre styre- eller ledergruppemedlemmer.

Kun 42 av de skjemaene vi har opplysninger om respondenten faller utenom disse kategoriene.

Stilling	Antall
Antall returnerte skjema	<u>525</u>
herav uten stillingsangivelse	101
Skjema med angitt stilling	<u>424</u>
herav medlem av styre eller ledergruppe	382
Styreleder	21
Styreleder og daglig leder	9
Daglig leder	301
Andre styre- eller ledergruppedlemmer	51
Andre stillinger	42

Vi konkluderer med at spørreskjemaet i stor grad har blitt besvart av den funksjonsgraden av respondenter vi intenderte.

Beskrivelse av bedriftene

Vi anga fordelingen av respondentene etter antall sysselsatte i 1998 eller senest tilgjengelige år i henhold til BOF-registrets opplysninger. I undersøkelsen ble respondentene bedt om å angi bedriftens størrelse og antall nytilsatte i 1999 og 2000. Tabellen nedenfor fordeler på bakgrunn av disse opplysningene respondentene etter antall sysselsatte. For 153 bedrifter manglet opplysninger i spørreskjemaet. For disse har vi benyttet opplysningene om antall sysselsatte i 1998 fra SSB.

Totalt omfatter de 525 bedriftene ca. 23 500 arbeidsplasser, hvorav over 60% var ansatt i bedrifter med mer enn 100 ansatte i 1999. Nær 11% var ved slutten av 1999 sysselsatt i bedrifter med mindre enn 20 ansatte.

I løpet av 1999 ble det ansatt 1 400 nye sysselsatte i disse bedriftene. Tilsvarende er det anslått at det vil bli ansatt vel 650 personer i løpet av 2000. Opplysningene om samlet sysselsetting ved årsslutt innebærer at det aller meste er erstatning. Samlet antall ansatte øker fra 1999 til 2000 med 130 ansatte.

Tabell 7-13: Størrelsesfordeling etter sysselsetting.

Gruppert etter størrelsesklasse	Antall bedrifter	1999	Nyansatte 1999	2000	Nyansatte 2000	Netto syss.vekst
Mindre enn 5 ansatte	126	291	18	312	28	7.3%
5 – 9 ansatte	90	597	61	640	66	7.2%
10 - 19 ansatte	118	1 601	134	1 699	102	6.1%
20 - 49 ansatte	94	2 929	184	2 995	81	2.3%
50 - 99 ansatte	52	3 526	129	3 554	84	0.8%
100 - 199 ansatte	24	3 183	215	3 229	69	1.4%
200 - ansatte	21	11 215	660	11 039	225	-1.6%
Sum	525	23 342	1 401	23 469	655	0.5%

For bedrifter med mer enn 20 ansatte er vekstraten i antall sysselsatte liten, fra om lag to prosent til en nedgang for bedrifter med mer enn 200 ansatte. For de aller minste er de

netto sysselsettingsveksten over 6%. Samlet sett er det stabil sysselsetting fra 1999 til 2000.

Økonomiske nøkkeltall for respondentbedriftene

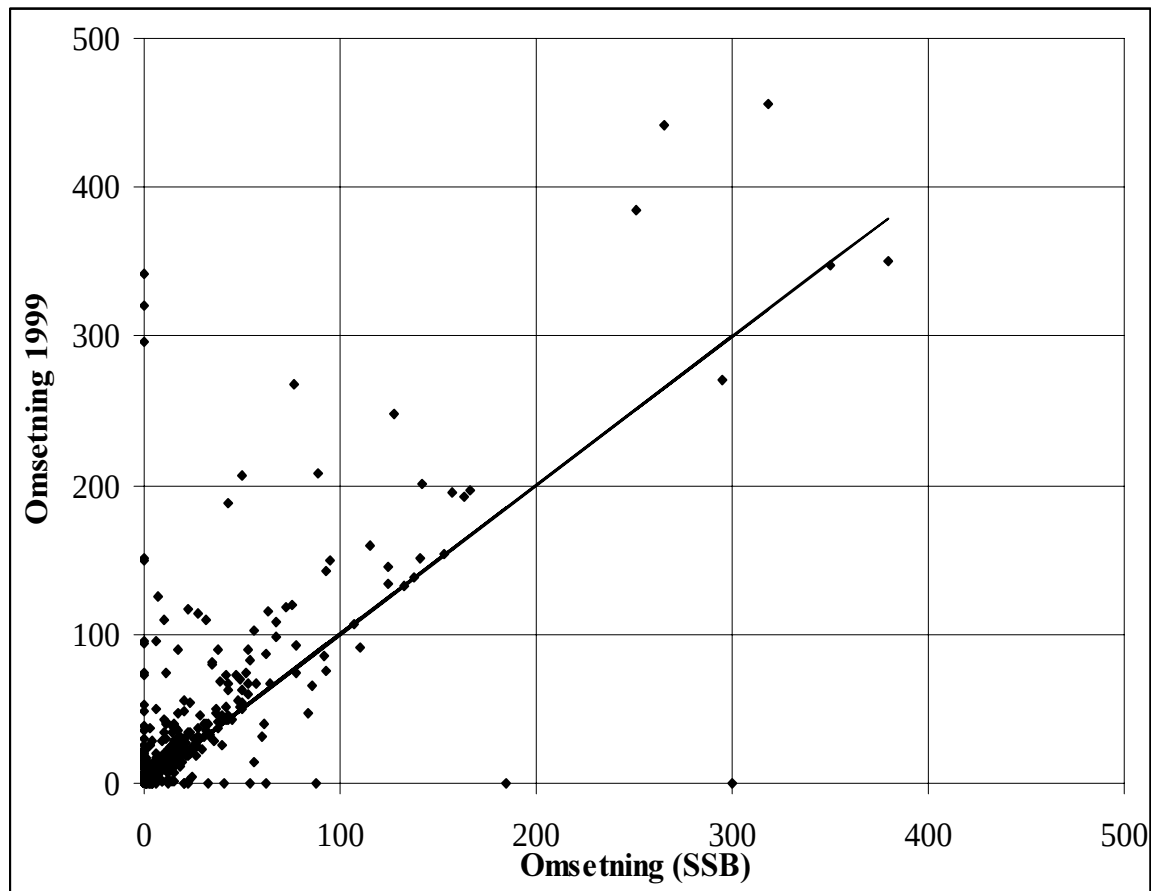
Etter bedriftenes opplysninger var samlet omsetning i 1999 vel 35,3 mrd kr for disse bedriftene, eller i gjennomsnitt ca. 68 mill. kr. Samlet er omsetningen i bedriftene forventet å øke med 4% fra 1999 til 2000, siden oppgitt budsjettert omsetning for 2000 var nær 37 mrd. kr. Når vi sammenligner det med opplysningene vi har for de bedriftene vi identifiserte fra SSBs registre, er det betydelig over omsetningsopplysningene der. I følge SSB-data var samlet omsetning i senest tilgjengelige år 14,6 mrd. kr. Det innebærer at vi må gå ut fra at det i flere tilfeller er opplysninger i spørreskjemaet som gjelder en større del av foretaket.

Avviket mellom omsetningsopplysningene skyldes i hovedsak større bedrifter. Tabellen nedenfor viser at av avviket på nær 21 mrd. kr. skyldes 12,5 mrd. kr opplysninger fra 32 bedrifter som i SSBs registre har en omsetning på over 100 mill. kr. I tillegg kommer 2,1 mrd. kr fra 80 bedrifter hvor SSBs registre mangler omsetningsopplysninger eller oppgir null omsetning.

Tabell 7-14: Sammenlignet omsetningsopplysninger i spørreskjema og SSB-opplysninger

Gruppert etter omsetning 1998	Omsetning 1999	Omsetning SSB (1998)
0	1 060	0
Mindre enn 2mill. kr	250	70
2 - 5 mill. kr	486	278
5 - 10 mill. kr	949	456
10 - 25 mill. kr	2 264	1 630
25 - 100 mill. kr	8 827	4 028
100 - 199 mill. kr	9 933	2 322
200 - mill. kr	10 472	5 833
Ukjent	1 095	0
Sum	35 337	14 617

Figur 7-1: Sammenligning skjema- og registeropplysninger for omsetning 1998 og 1999. Omsetningstall mindre enn 500 mill. kr.



Mer detaljerte tall viser at avviket er en følge av opplysninger fra et fåtall bedrifter. Tre bedrifter har etter egne opplysninger samlet omsetning i 1999 på 11 mrd. kr, mens registeropplysningene for disse summerer seg til vel 270 mill. kr. To av disse er deler av større norske datterselskap av multinasjonale selskaper, hvor de økonomiske opplysningene på skjemaet synes å omfatte hele eller en vesentlig del av datterselskapet. Holder vi 11 bedrifter utenom med samlet omsetning i 1999 oppgitt til over 19 mrd. kr, er data for de øvrige 514 bedriftene vist i figuren over. Den angitte linjen i figuren svarer til at omsetningsopplysningene er like. Som det framgår av figuren er det stort samsvar mellom opplysningene fra de to kildene. Regresjonslinjen for de angitte data angir en sammenheng som svarer til en vekst på 8,7% fra 1998 eller sist tilgjengelige år fram til 1999, med forklart varians på 53%. Med unntak av disse 11 bedriftene anser vi at det på denne bakgrunn ikke har oppstått vesentlige forskyvninger i forhold til trekkplanen gjennom respondentenes valg av fokus for besvarelsen.

Holder vi disse uteliggerne utenfor, var den samlede omsetningen for de 504 bedriftene hvor vi har opplysninger i 1999 15,8 mrd. kr. Samlet eksport for bedriftene var i om lag 4,7 mrd. kr, en samlet eksportandel på om lag 30%. Av de bedriftene som oppgir å ha eksport var eksporten over 23 mill. kr i gjennomsnitt. Samlet driftsresultat var 900 mill. kr for disse bedriftene. Av disse var det 83 bedrifter som oppga å ha hatt negativt driftsresultat i 1999.

Tabell 7-15: Økonomisk status respondentbedriftene 1999. Mill. kr.

	Bedriften			Foretaket		
	Omsetning	Eksport	Driftsresultat	Årsresultat	Egenkapital	Fremmedkapital
Mindre enn 2mill. kr	79	4	-54	-52	82	69
2 - 5 mill. kr	270	21	152	-2	145	108
5 - 10 mill. kr	490	39	11	29	123	55
10 - 25 mill. kr	1 783	301	91	80	554	646
25 - 100 mill. kr	5 242	1 091	433	171	1 794	1 148
100 - 199 mill. kr	3 622	992	59	362	3 347	7 149
200 - mill. kr	4 340	2 230	208	347	562	1 243
Totalt	15 826	4 678	900	935	6 608	10 417
Gjennomsnitt hvor angitt	31.4	23.5	2.2	2.9	16.9	45.9
N(angitt>0)	504	199	416	325	392	227
Gjennomsn. alle	31.4	9.3	1.8	1.9	13.1	20.7

Disse bedriftene inngikk i foretak med samlet omsetning i 1999 som er summert til 24 mrd. kr. Men blant de store bedriftene er det flere som ikke har oppgitt foretakets omsetning. Bruker vi bedriftens omsetning som grunnlag for disse, er foretakenes samlede omsetning minst 30 mrd. kr., hvor det særlig er bedrifter med omsetning mellom 25 og 200 mill. kr i 1999 som er tilbøyelige til å inngå i større foretak. Samlet årsresultat for foretakene var i følge regnskapet for 1999 på 935 mill. kr.

I følge tabellen over er det med unntak av gruppen med omsetning mellom 2 og 5 mill. kr i 1999, de mellomstore bedriftene som står for storparten av driftsresultatet.

Tabell 7-16: Økonomiske nøkkeltall for respondentbedriftene

	Resultatgrad bedrift	Rentabilitet foretak	Gearing foretak
Mindre enn 2mill. kr	-69%	-35%	45%
2 - 5 mill. kr	56%	-1%	43%
5 - 10 mill. kr	2%	16%	31%
10 - 25 mill. kr	5%	7%	54%
25 - 100 mill. kr	8%	6%	39%
100 - 199 mill. kr	2%	3%	68%
200 - mill. kr	5%	19%	69%
Totalt (N=504)	6%	5%	61%

Et utvalg økonomiske nøkkeltall for bedriftene og foretakene de inngår i er vist i tabellen overfor. Resultatgrad for bedriften er beregnet som bedriftens driftsresultat som andel av omsetning i 1999. Foretakets rentabilitet på totalkapitalen er angitt i andre kolonne, mens siste kolonne angir 'gearing'-forholdet, fremmedkapitalen, som andel av totalkapitalen. Det er en markert forskjell i driftsresultatet for de aller minste bedriftene og for de større. For foretakene er det en relativt lav fremmedkapitalandel, eller tilsvarende høy egenkapitalandel. Noe overraskende er det at egenkapitalandelen (i spørreskjemaet angitt å inkludere ansvarlige lån) er markert høyere enn de store foretakene. I gjennomsnitt er totalkapital-rentabiliteten for alle foretakene 5%, med en resultatgrad for bedriftene på 6%. Samlet sett blir fremmedkapitalandelen av totalkapitalen om lag 60%.

Geografisk fordeling av salg

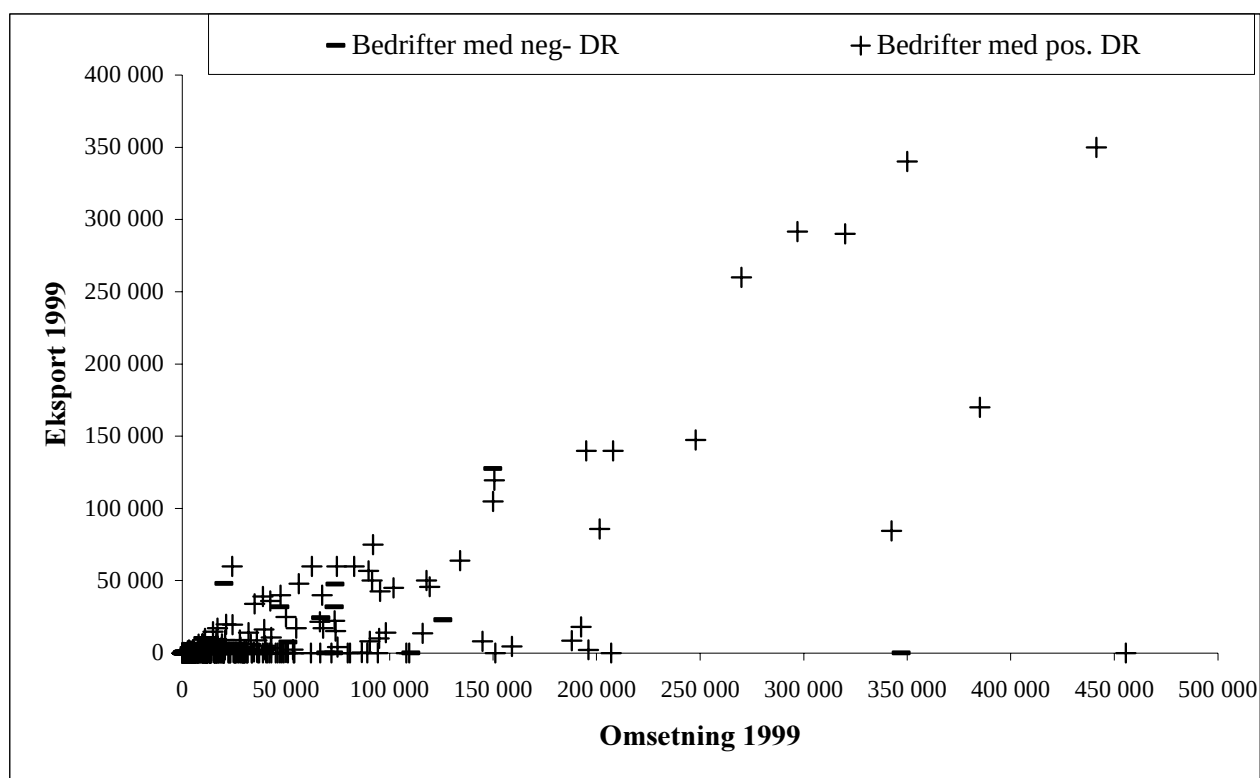
Av de 514 bedriftene som vi inkluderer i denne analysen, har 412 angitt en fordeling av salgsinntekter etter geografi. I spørsmålsstillingen ble det bedt om at salgsinntektene i 1999 ble fordelt over salg til lokale, regionale og andre nasjonale markeder, samt nordiske og andre utenlandske markeder. Salget fordeler seg geografisk som vist i tabellen nedenfor. Fordelingen er gjort på grunnlag av bedriftenes opplysninger om fordelingen av salgsinntekter og deres angivelse av omsetning i 1999. Da omsetning og salgsinntekter ikke er likestilte begreper, er det en liten usikkerhet knyttet til denne fordelingen.

Samlet omsetning for de bedriftene som kan fordele salget er 12,3 mrd. kr, eller om lag 78% av den samlede omsetningen for de 514 bedriftene som er inkludert her. Vel 30% av bedriftenes salgsinntekter i 1999 skyldes salg på lokale eller regionale markeder, mens den samlede eksportraten for disse bedriftene er 38%. Av de 412 bedriftene har 93 alt salg fordelt over lokale og regionale markeder, mens 21 bedrifter har alt sitt salg på utenlandske markeder.

Tabell 7-17: Omsetningsfordeling etter geografi. N=412

Marked	Salg	Andel	Antall bedrifter med salg kun i angitte kategori
Salg på lokale markeder	1 718	14.0%	93
Salg på regionale markeder	2 166	17.6%	
Salg øvrige nasjonale markeder	3 682	29.9%	36
Salg nordiske markeder	1 047	8.5%	21
Salg andre utenlandske markeder	3 693	30.0%	

Figur 7-2: Omsetning og eksport 1999 for respondentbedrifter etter overskudd/underskudd



Sammenhengen mellom eksport og omsetning er vist i figuren over. Det er en klar sammenheng mellom omsetning og eksport, med en signifikant forskjell mellom bedrifter med overskudd og bedrifter med underskudd i 1999. Overskuddsbedriftene har en gjennomsnittlig eksportandel på $46 \pm 4\%$ (95%), mens underskuddsbedriftene har en eksportandel på $16 \pm 7\%$.

Eierstruktur

119 av de 525 foretakene som bedriftene representerer er heleide datterselskaper. Av disse er 70% døtre av norske foretak, mens 24% er døtre av 'multinasjonale selskap'. Tar vi med den fjerdedelen av de siste hvor det multinasjonale moderselskapet har hovedkontor i Norge, har opp mot 85% av de representerte foretakene norsk eier. Av den resterende andelen har to tredeler eier lokalisert innenfor EU-området.

Viktigste prosjekt

Som nevnt ble bedriftene bedt om å identifisere det viktigste prosjektet sett fra bedriftens ståsted. Gjennomgående er viktigste prosjekt identifisert av bedriftene ved SNDs vedtaksnummer.

Av 525 potensielle prosjekter er i alt 475 eller 90% angitt å være startet opp. Av disse er 391 prosjekter allerede avsluttet da undersøkelsen ble foretatt, 84 prosjekter pågår fremdeles.

Av 50 ikke oppstartede prosjekter har 44 angitt at de ikke vil bli startet opp i 2000. Det framgår dermed at de bedrifter som har svart på undersøkelsen kun omfatter bedrifter hvor

tilsagnet fra SND følges av at prosjektet igangsettes på et senere tidspunkt. Tar vi utgangspunkt i den fordelingen responsen på undersøkelsen fra utvalget som er angitt ovenfor, innebærer det at gitte tilsagn i stor grad følges opp med oppstarting av prosjekter. Holder vi bedrifter som ikke lenger eksisterer på undersøkelsestidspunktet utenom, tyder reponsen på at om lag 10% av gitte tilsagn faller fra ved at prosjektet ikke igangsettes.

Av 391 avsluttede prosjekter var 248 avsluttet innen 31.12.99, mens 123 prosjekter er angitt å skulle være avsluttet i 2000.

Innovasjon i engasjementsbedrifter

Vi vil starte denne drøftingen av resultatene fra spørreundersøkelsen med en beskrivelse noen sider av innovasjonsaktiviteter i engasjementsbedrifter. I spørsmålsstillingen skilles det mellom syv kategorier av innovasjoner, nemlig produkt- og prosessinnovasjoner, endringer i organisering av hhv. markedsføring, salg og kundekontakt, og ledelse, strategiutvikling og administrative støttefunksjoner, innføring av nye former for hhv. vertikalt og horisontalt samarbeid og innføring av nye forretningsområder eller vesentlige strategiomlegginger.

Totalt angir over 70% av bedriftene at de har introdusert innovasjoner i treårsperioden 1997-99. I tabellen nedenfor er de syv angitte typene innovasjoner gruppert i tre klasser innovasjoner i denne perioden.

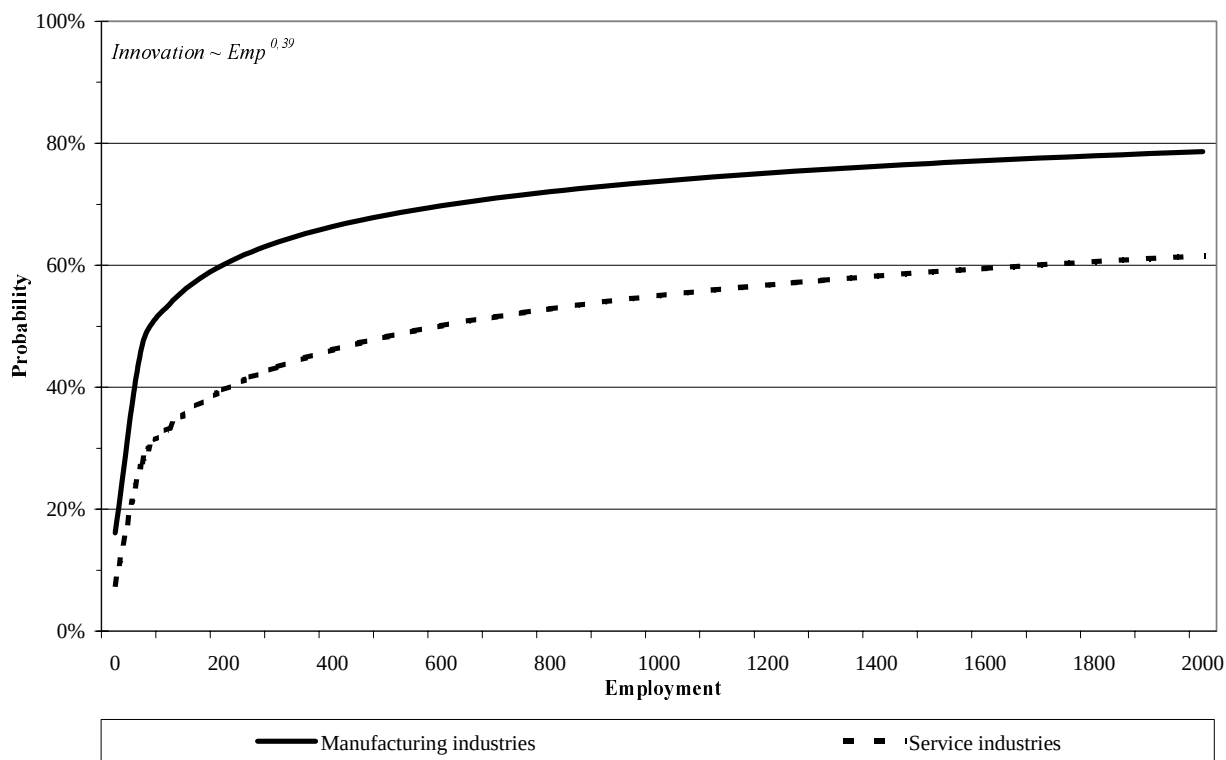
Tabell 7-18: Innovasjon i SND-bedrifter

Totalt svar	525
Ingen innovasjoner 1997-99	155
Innovative 1997-99	370
i) Produkt- eller prosessinnovasjoner 1997-99	302
ii) Organisasjonsendringer 1997-99	212
iii) Strategi- eller nettverksendringer 1997-99	247

Av de 370 bedrifter som har introdusert innovasjoner i den angitte perioden, har bare 111 gjennomført kun én form for innovasjon. 259 bedrifter har innført innovasjoner som omfatter minst to typer. Merk at dette ikke er en identifikasjon av antall innovasjoner. 132 bedrifter har angitt innovasjoner i alle tre kategoriene. Det synes altså å framgå at disse SND-støttede bedriftene i betydelig grad er innovative.

Om vi begrenser oss til produkt- og prosessinnovasjoner er fortsatt 58% av bedriftene innovative i perioden 1997-99. I tabellen nedenfor er andelen bedrifter med produkt- og/eller prosessinnovasjoner i perioden 1997-99 sammenlignet etter næring med andelen foretak med produkt- og prosessinnovasjoner i en tilsvarende treårsperiode fra den norske innovasjonsundersøkelsen som ble gjennomført i 1998. Totalt omfattet denne undersøkelsen svar fra 3 261 foretak i alle næringer, hvorav 2 891 var foretak med næringsklassifisering tilsvarende deknningen i SND-undersøkelsen.

Figur 7-3: Størrelsesfordeling og innovasjonsrate. Estimert på grunnlag av innovasjonsundersøkelsen 1997. Kilde SSB.



Som nevnt har vi forventet en noe høyere andel innovative bedrifter i denne undersøkelsen, siden vi har utvidet definisjonen til å inkludere andre innovasjoner enn produkt- og prosessinnovasjoner. Begrenser vi oss til slike innovasjoner, ville vi i utgangspunktet forvente en noe forhøyet innovasjonsrate som følge av den noe mer diffuse karakteren til den herværende definisjonen av innovasjon. Dette er i tråd med en forklaring som ble brukt i forbindelse med en undersøkelse av innovasjon i tjenestebedrifter gjennomført i 1997, basert på den samme definisjonen. På den annen side var SSBs innovasjonsundersøkelse begrenset til foretak med mer enn 10 ansatte, noe som vil bidra til å redusere innovasjonsratene samlet sett, da det er velkjent at innovasjonsraten har en sterk og signifikant avhengighet av størrelse, spesielt for mindre bedrifter.

I SND-undersøkelsen hadde vi begrensninger av bedriftenes størrelse, andre enn de som var innebygd i SNDs engasjementsportefølje. Et generelt resultat fra alle innovasjonsundersøkelser er at andelen innovative foretak har en systematisk avhengighet av foretakets størrelse, f.eks. målt etter antall ansatte. Figuren overfor er basert på norske data tatt fra FoU-undersøkelsen for 1995 som inkluderte spørsmål om produkt- og prosessinnovasjoner. Figuren er basert på en logit-estimering av andelen innovative bransjeenheter etter størrelse, med en dummy-variabel som skiller mellom vareproduserende og tjenesteytende næringer. Som det framgår av figuren er andelen innovative bransjeenheter, eller sannsynligheten for at en gitt bransjeenhet har introdusert produkt- og/eller prosessinnovasjoner i en treårsperiode opp til og med 1995 sterkt avhengig av enhetens størrelse. Sannsynligheten for at enheten er innovativ over en treårsperiode er proporsjonal med $S^{0.39}$, hvor S er antall ansatte i enheten. Inkluderingen av

små bedrifter vil altså være tilbøyelig til å redusere den aggregerte andelen av innovative foretak noe.

Siden SND-undersøkelsen er foretatt på bedriftsnivå, mens de tidligere undersøkelsene er gjort på hhv. foretaks- og bransjeenhetsnivå, bør denne tendensen reduseres noe. Flerbedriftsforetak/-bransjeenheter er gjennomgående større enn enbedriftsforetak/-bransjeenheter.

Med bakgrunn i dette, ville vi totalt sett forvente en noe lavere andel innovative bedrifter i den foreliggende undersøkelsen enn i innovasjonsundersøkelsen fra 1997. Samlet sett, med hensyn til alle faktorer, er det derfor vanskelig å si hva som blir den dominerende effekten. Ser vi på andelen innovative bedrifter i SND-undersøkelsen og sammenligner den med SSBs innovasjonsundersøkelse fra 1998, er innovasjonsratene gjennomgående betydelig høyere i den foreliggende undersøkelsen. Samlet sett er innovasjonsraten 58%, målt for produkt- og prosessinnovasjoner, noe som er betydelig høyere enn i innovasjonsundersøkelsen for 1997. Som angitt nedenfor er andelen innovative bedrifter i flere næringskategorier over 60%. Naturlig nok er forhøyningen av innovasjonsratene stor, opp til 100% i næringer som etter innovasjonsundersøkelsen har relativt lave innovasjonsrater. Innenfor handels- og transportnæringene er innovasjonsraten opp mot dobbelt så høy i SND-undersøkelsen.

Tabell 7-19: Innovasjonsrater SND-undersøkelsen og SSBs innovasjonsundersøkelse 1997. Næringsfordelt

Andel innovative enheter	Innovasjonsundersøkelsen 1995-1997 (Andel foretak %)	SND-undersøkelsen 1997-1999 (Andel bedrifter %)	(2)/(1)
Fisk & Havbruk (05)	43,3	62,5	1.44
Industri (15-22)	37,8	61,0	1.61
Industri (23-28)	47,3	60,6	1.28
Industri (29-33)	59,2	66,7	1.13
Industri (34-37)	44,1	61,4	1.39
Bygg & Anlegg (45)	25,9	38,1	1.47
Varehandel + HORECA (50-55)	23,8	48,8	2.05
Transport & Kom (60-63)	23,4	41,7	1.78
KIFT (72-74)	45,3	63,2	1.39
Annet	--	50,0	--
N=	2 891	525	

Også når vi ser på innovasjonsratene etter størrelsekategori er det en tildels betydelig forhøyning av innovasjonsrater der innovasjonsundersøkelsen tilsier relativt lave innovasjonsrater. For alle størrelsekategori helt ned til de minste er over halvparten av bedriftene innovative i SND-undersøkelsen. For småbedrifter mellom 10 og 19 ansatte er i gjennomsnitt 1 av 4 bedrifter innovative i innovasjonsundersøkelsen, mens to av tre er innovative i den foreliggende undersøkelsen.

Tabell 7-20: Innovasjonsrater SND-undersøkelsen og SSBs innovasjonsundersøkelse 1997. Størrelsesfordelt

Andel innovative enheter	Innovasjonsundersøkelsen 1995-1997 (Andel foretak %)	SND-undersøkelsen 1997-1999 (Andel bedrifter %)	(2)/(1)
Mindre enn 5 ansatte	--	50.0%	--
5 – 9	--	52.4%	--
10 – 19	26.9	67.0%	2.49
20 – 49	36.7	60.0%	1.64
50 – 99	47.7	63.6%	1.33
100 – 199	49.9	70.6%	1.42
200 – 499	53.7	50.0%	0.93
500 -	72.2	--	--
Total	1163/2891	302/525	

I den grad vår definisjon av produkt- og prosessinnovasjoner fanger opp typer av innovasjoner som etter respondentenes vurdering ville falle utenom innovasjonsundersøkelsens begrep om teknologiske produkt- og prosessinnovasjoner, skulle vi altså få en forhøyet innovasjonsrate. Det er påtakelig at avviket mellom innovasjonsratene er størst hvor vi vil forvente at innslaget av ikke-teknologiske produkt- og prosessinnovasjoner er relativt mer framtreddende, som i ellers handelsnæringene. Men dette er i stor grad en teknisk effekt av måleskalaen. Transformerer vi måleskalaen til en logistisk skala for å unngå sammenpressing av måleskalaen for høye innovasjonsrater, reduseres denne effekten betydelig.

Tabell 7-21: Omsetning fordelt på nye, vesentlig endrede og uendrede produkter. 1999 SND-undersøkelsen, 1997 Innovasjonsundersøkelsen

	Innovasjonsundersøkelsen 1997	SND-undersøkelsen 1999
Nye produkter	7.9%	3.0%
Endrede produkter	10.1%	2.6%
Uendrede produkter	81.9%	94.3%

Med respondentenes opplysninger om fordeling av salget etter produktinnovasjoner, framtrer bildet i tabellen over. 4% av salget i 1999 kom fra nye produkter introdusert av bedriftene i perioden 1997-99, mens 93% av salgsinntektene var fra produkter som var uendret i denne perioden. Sammenligner vi dette med innovasjonsundersøkelsen, er det en vesentlig reduksjon i andelen av salgsinntektene fra nye eller vesentlig endrede produkter, introdusert i løpet av den foregående treårsperioden.

For å klargjøre hvordan effekten av den modifiserte definisjonen av innovasjon slår ut, har vi blant svarbedriftene identifisert i SND-undersøkelsen 128 respondenter som også deltok i SSBs innovasjonsundersøkelse i 1997. Ved å se på svarfordelingen til disse, får vi fram følgende bilde. Blant de 128 respondentene som deltok i begge undersøkelser var 79 TPP-innovative i 1997, mens 85 var produkt- og prosessinnovative i hht. vår definisjon i 1999. Av disse var 55 innovative begge år, mens 30 og 24 var P&P-innovative i hhv. 1999 og 1997.

Tabell 7-22: Produktinnovasjon 1997 og 1999

Produktinnovatører		1997	
		Nei	Ja
1999	Nei	47	25
	Ja	23	33

For de rene produktinnovative bedriftene var det til sammen 81 av de 128 som hadde introdusert produktinnovasjoner i minst en av undersøkelsene. 33 bedrifter har introdusert produktinnovasjoner i begge undersøkelsen, mens 47 ikke har introdusert slike innovasjoner i noen av undersøkelsene.

Forekomsten av innovasjoner blant disse synes altså å ha gått begge veier, noe som indikerer at variasjonen her i større grad kan skyldes naturlige variasjoner i innovasjonsrate over tid, blant annet på grunn av produktsyklers lengder. Ser vi på produktinnovatørene alene, og stiller de samme kravene til dataene i innovasjonsundersøkelsen som i SND-undersøkelsen, får vi også et modifisert inntrykk i forhold til omsetningsfordelingen over¹⁰⁵.

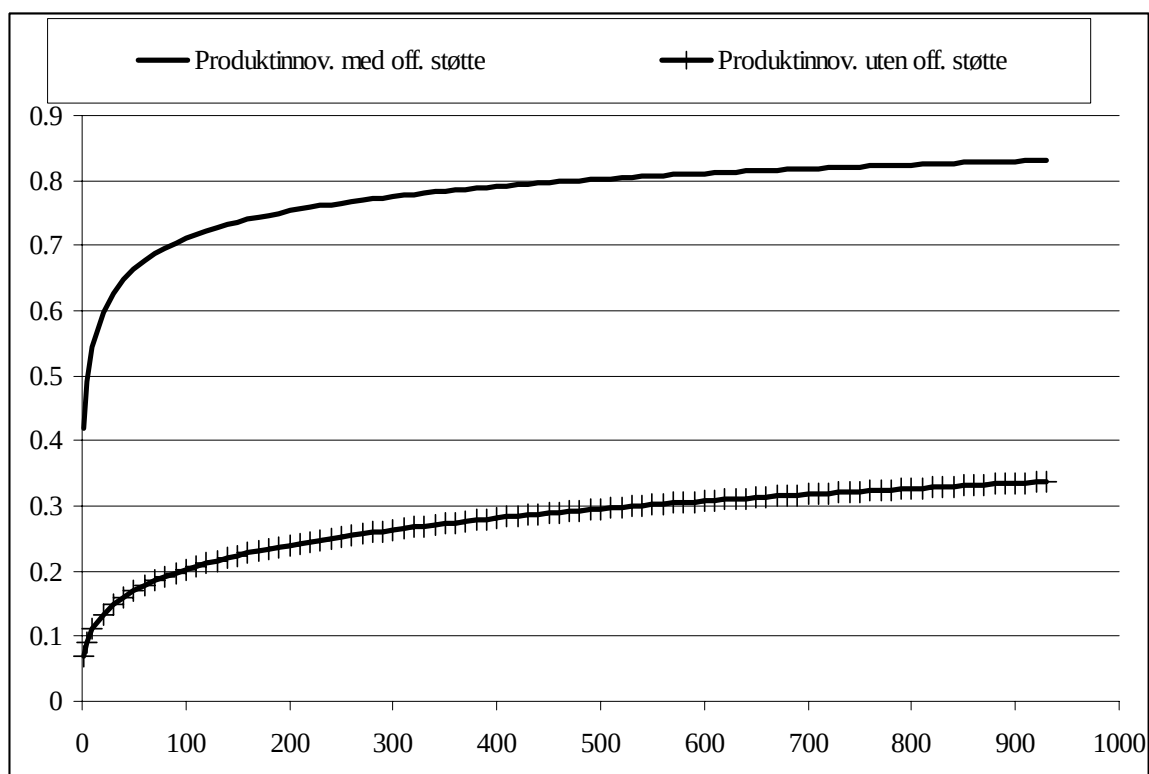
Tabell 7-23: Fordeling omsetning for bedrifter/foretak som har introdusert innovasjoner. 1999 SND-undersøkelsen, 1997 Innovasjonsundersøkelsen

	Innovasjonsundersøkelsen 1997		SND-undersøkelsen 1999	
	Produkt-innovatører	Alle enheter	Produkt-innovatører	Alle enheter
Nye produkter	4.5%	2.5%	9.1%	3.0%
Endrede produkter	6.6%	3.7%	7.9%	2.6%
Uendrede produkter	88.9%	93.8%	83.0%	94.3%
N=	1 047	3 263	230	525

105

Mikrodata for innovasjonsundersøkelsen for 1997 gir i hht. retningslinjer fra EUROSTAT estimerte data for foretak som ikke kan fordele omsetning over produkter. En rekalkulering av mikrodata for å rekonstruere spørreskjemaene medfører at en vesentlig del av omsetningen fra nye eller vesentlig endrede produkter skyldtes denne estimeringen.

Figur 7-4: Andel enheter med produktinnovasjon og offentlig støtte til innovasjon 1997.
Kilde SSB/Innovasjonsundersøkelsen 1997



Som det framgår av overstående tabell er nå omsetningsfordelingen sammenlignbare mellom de to undersøkelsene.

Disse 128 enhetene inngår i to tilfeldige trekk, hhv. blant alle foretak i Norge foretatt våren 1998 og ett foretatt våren 2000. Andelen av produktinnovatører blant disse er i begge tilfeller rundt 45%. Innenfor rammen av innovasjonsundersøkelsen fra 1997 er dette høyt, den samlede andelen av produktinnovatører blant de 3 263 enhetene som inngår i denne undersøkelsen er 22%. Blant disse har 298 enheter oppgitt å ha mottatt offentlig støtte til innovasjonsaktiviteter i 1997. I og med at denne opplysningen kun gjelder ett år er den ikke direkte overførbar til vår undersøkelse. På den annen side er andelen innovative foretak blant disse vesentlig forhøyet. Andelen enheter med produktinnovasjoner er 70% blant de som har mottatt offentlig støtte, slik at nesten 30% av alle produktinnovative foretak er blant de 298 mottakerne av offentlig støtte. Samlet sett er dermed også offentlig støtte en signifikant diskriminator for innovasjon, jf. figuren over. Dersom vi korrejerer for enhetenes størrelse er sannsynligheten for at enheten har introdusert produktinnovasjoner fire ganger større selv for enheter opp mot 100 ansatte. For enheter med rundt 1000 ansatte er sannsynligheten tilsvarende for at enheten skal ha produktinnovasjoner mer enn dobbelt så høy blant mottakere av offentlig støtte. Disse andelene befinner seg på et nivå som er mer sammenlignbart med de ratene vi finner i denne undersøkelsen.

Verken innovasjonsundersøkelsen eller andre data kan kaste lys over kausaliteten i denne sammenhengen. Men ut fra spørsmålsstillingen i innovasjonsundersøkelsen er det klart at gjeldende støtte i 1997 ikke kan være forklaring til de forhøyede innovasjonsratene. I den grad kausaliteten går fra offentlig støtte til innovasjonsevne, medfører det at det blant mottakerne av støtte i 1997 må finnes seg et vesentlig antall enheter som har mottatt

offentlig støtte flere ganger. Dette synes ikke å være tilfelle med SNDs engasjementsbedrifter. I utvalget er det hhv. 63% og 21% som har mottatt tilsagn i perioden 1994-99 en eller to ganger. Det vil innebære at en vesentlig del av forklaringen på den forhøyede innovasjonsraten blant engasjementsbedrifter er en effekt av en seleksjon. Offentlig støtte til innovasjon er i større grad tilbøyelig til å gå til bedrifter som allerede er innovative, eller i det minste potensielle innovatører.

En faktor som kan ha påvirket innovasjonsraten er organiseringen av innovasjonsundersøkelsen. SSBs innovasjonsundersøkelse ble gjennomført innenfor rammen av Statistikklovens bestemmelser, noe som innebar at responsraten ble svært høy, rundt 90%. Seleksjonsskjevheter kan ha blitt introdusert som følge av den lavere responsraten på SND-undersøkelsen. Det er klart at spørreskjemaets kompleksitet og innretning kan ha medført at tilbøyeligheten til å svare er større blant bedrifter som allerede er innovative, eller i det minste bedriftene som har et bevisst forhold til innovasjon som faktor for utvikling av bedriftens konkurranseevne. Effekten av en slik skjevhet er ukjent. Men med en slik skjevhet ville vi forvente å finne også en forhøyet andel salg fra nye eller endrede produkter. Det synes i liten grad å være tilfellet.

Samlet konkluderer vi at verken endringene i bruk av definisjon og måleenhet eller andre årsaker kan forklare de forhøyede innovasjonsratene. Vår konklusjon er derfor at innovasjonsratene blant SND-bedrifter synes å være høyere enn innovasjonsratene i et gjennomsnitt av norske bedrifter.

Hvordan er det viktigste prosjektet finansiert?

Prosjektene er i overveiende grad finansiert gjennom egenfinansiering og SNDs støtte. Av 475 igangsatte prosjekter er det 370 respondenter som angir en fordeling av prosjektkostnader over finansieringskilder. For 328 av de igangsatte prosjekter utgjør egenfinansiering og SND-støtte mer enn halvparten av prosjektkostnadene, for 182 av disse er mer enn 80% av prosjektkostnadene finansiert slik. Om lag 25%, eller 125 prosjekter, er også finansiert gjennom private finansieringsinstitusjoner. 64 prosjekter er delfinansiert gjennom innhenting av ny egenkapital.

Det er med dette to dominerende finansieringskilder som blir valgt, enten finansieres prosjektet gjennom egne interne midler, eller så hentes ekstern finansiering hentes fra SND.

Var SND-finansiering avgjørende for bedriftens viktigste prosjekt?

Bedriftene ble stilt spørsmål om hvor viktig SNDs finansieringsbistand var for gjennomføringen av prosjektet. Av 475 igangsatte prosjekter er det i alt 404 respondenter som karakteriserer SNDs finansieringsbistand som viktig eller avgjørende. For 85% av prosjektene, som bedriftene selv karakteriserer som sitt viktigste blant SND-støttede prosjekter, er gjennomføringen finansielt avhengig av ekstern finansiering fra SND. For over 40% av disse prosjekt-tilfellene er SNDs finansiering beskrevet som avgjørende for gjennomføringen. Dette må karakteriseres som svært høye andeler. Med unntak av tilfeller hvor prosjektene er nær fullt egenfinansiert, er det ingen tendens til at viktigheten av SNDs finansielle bistand avtar med økende egenfinansiering.

Tabell 7-24: Viktighet av SND-finansiering for bedriftens viktigste prosjekt

Andel egenfinansiering igangsatte prosjekter	N=475	SND-fin viktig/avgjørende
0%	162	84%
1-19%	39	90%
20-39%	72	90%
40-59%	68	85%
60-79%	75	92%
80-100%	59	70%

For disse samme prosjektene ble respondentene bedt om å vurdere effekten av frafallet av SND-finansiering. For de 475 prosjektene som er igangsatt oppsummerer tabellen nedenfor resultatet. For 108 av prosjektene, inkludert de 13 tilfellene hvor spørsmålet ikke er besvart, ville frafallet ikke ha noen vesentlig effekt. I alt 173 prosjekter eller over en tredel, ville ikke blitt gjennomført uten SND-finansiering. De resterende 194 prosjektene ville blitt utsatt ett år eller mer, de fleste med mellom ett og to års forsinkelse.

Tabell 7-25: SND-finansiering viktig for prosjekt

	SND- finansiering ikke viktig	SND-finansiering viktig
Ingen vesentlig forsinkelse/Ubesvart	49	59
Forsinket	17	177
Ikke gjennomført	5	168

Det er en betydelig grad av samsvar mellom disse vurderingene. I hovedvekten av de prosjekter hvor SND-finansiering anses å være viktig eller avgjørende ville frafallet av SND-støtte få merkbare følger i forhold til gjennomføringen av prosjektet.

Det samme bildet framkommer når vi spør hvor godt tilpasset SND-finansieringen var bedriftens egne behov. I de tilfeller hvor SND-finansieringen anses viktig for gjennomføringen er det en tydelig dreining mot at den finansieringen man fikk fra SND ble ansett å være godt tilpasset bedriftens behov.

Tabell 7-26: SND-finansiering tilpasset bedriftens behov

	SND finansiering ikke viktig	SND-finansiering viktig
Mindre godt tilpasset	22	21
Tilfredsstillende tilpasset	37	199
Godt tilpasset	12	184

Det er en helt klar sammenheng langs alle disse dimensjonene. For de prosjektene som er igangsatt, framstår viktigheten av SND-finansiering for gjennomføring, konsekvenser av frafallet og en positiv vurdering av det finansielle tilbudet fra SND på mange måter som en variabel.

Da det er kun 50 prosjekter som ikke er igangsatt er det vanskelig å dra noen entydige konklusjoner om forskjeller mellom disse og de igangsatte prosjektene. Også blant disse er det en stor andel som karakteriserer finansieringen fra SND som viktig eller avgjørende for gjennomføring, at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten SND-støtte og at finansieringsløsningen var godt eller tilfredsstillende tilpasset bedriftens behov.

Tabell 7-27: Prosjekter ikke igangsatt

	Antall
SND-finansiering viktig eller avgjørende	37
Ikke gjennomført ved frafall	23
God eller tilfredsstillende finansieringsløsning	37

Konklusjon:

SND-finansiering framstår som hva vi kan karakterisere som utløsende (topp)finansiering. Denne finansieringsmuligheten er vurdert som viktig av mottakerne.

Det er en betydelig grad av prosjektrelatert addisjonalitet knyttet til SNDs finansiering.

En tredel av prosjektene ville ikke vært gjennomført uten SNDs finansiering, mens ytterligere en tredel ville vært forsinket med mer enn ett år uten finansiering fra SND.

Tabell 7-28: Prosjektets mål. Igangsatte prosjekter og gjennomsnittlig score

Igangsatte prosjekter	Gjennomsnittlig score	Andel 4-5 (%)	N=
Styrking av konkurranseevne regionalt	3,45	43	393
Styrking av konkurranseevne nasjonalt	3,70	49	400
Introduksjon eller utvidelse av eksportmarked	3,10	30	320
Behov for vesentlig strategiomlegging i bedriften	3,02	26	350
Opplærings- og omstillingsbehov i bedriften	2,98	27	350
Etablering av ny virksomhet/bedrift med introduksjon av nye produkter/tjenester	3,37	37	360
Nettverk/samarbeid med andre bedrifter	2,67	19	315
Fusjon eller oppkjøp med/av andre bedrifter	1,47	3	231
Utvidelse av eksisterende virksomhet	3,92	66	406

1= uvesentlig til 5= svært vesentlig

Økonomiske mål er dominerende blant formålene med å utvikle disse prosjektene er, og disse er knyttet til styrking av konkurranseevne, eller utvidelse av eksisterende virksomhet. Denne fokuseringen synes først og fremst å være rettet mot nasjonale og regionale markeder. Målsettinger knyttet til nettverkssamarbeid eller fusjon er i liten grad

framtreddende, mens målsettinger knyttet til intern omstilling, gjennom opplæring og strategiomlegging, havner i en mellomstilling.

Det er i liten grad noe klart bilde av sammenfall mellom alternativene. Det er en gjennomgående samvariasjon mellom alle faktorene, dvs. det er en viss tilbøyelighet til at respondentenes graderinger av alternativene beveger seg samme vei. Det er ett unntak fra denne regelen, nemlig en negativ korrelasjon mellom konkurranseevne på regionale markeder og eksportintroduksjon eller –utvidelse. To klynger av noe sterkere grad av samvariasjon framtrer i datamaterialet, en viss sammenheng i vurderingen av nasjonal og regional konkurranseevne, samt en gruppering av strategiomlegging og opplæring/omstillingsbehov som er koplet gjennom fusjonsmål til nettverk og etablering av ny virksomhet.

Dette indikerer en viss gruppering av prosjektene i to eller tre grupper. Én gruppe som fokuserer primært på nasjonal konkurranseevne, én gruppe fokuserer på rundt målsettinger knyttet til intern omstilling og én på nettverks- og etableringsmålsettinger. Denne siste er også noe svakere positivt knyttet til vurderingen av eksportmarkeder.

Konklusjon:

Prosjektenes mål er først og fremst knyttet til økonomisk konkurranseevne.

Tabell 7-29: Bedriftens motiv for å kontakte SND

Igangsatte prosjekter	Gjennomsnittlig score	Andel angitt vesentlig (%)	N=
Kapitaltilgang	4,39	59	475
Refinansiering/kapitalstyrking	2,77	19	276
Sammensetning av finansieringsløsning	3,98	54	388
Langsiktig og kompetent finansieringspartner	3,27	33	342
SNDs spesielle kompetanse	2,64	16	325
1= uvesentlig til 5= svært vesentlig			

Motivet for å kontakte SND er dominert av etterspørselen etter finansiering. Tilgang til kapital og sammensetning av finansiering er dominerende motiv. I liten grad er det angitt at man ser på SND som en organisasjon som innehar en spesiell kompetanse, formentlig utover den rent finansielle kompetansen knyttet til primærmotivet.

De som vektlegger denne siste faktoren, er i stor grad tilbøyelige til også å vurdere SND som finansieringspartner høyt. I mindre grad er det samvariasjon med refinansiering, det tyder ikke på at det er bedriftene med vesentlige økonomiske omstillingsbehov som vurderer SNDs kompetanse høyt. Høy vurdering av finansieringsløsning og et partner-motiv har også en positiv samvariasjon. Det er en liten, men svak tendens til negativ samvariasjon mellom etterspørselen av SNDs kompetanse og kapitaltilgang.

16% anså SNDs kompetanse som vesentlig motiv for å kontakte SND, mens det for 55% av bedriftene var SND-kompetanse ikke relevant eller uvesentlig som kontakt-motiv.

Konklusjon:

SND betraktes først og fremst som en finansieringskilde.

Tabell 7-30: SND-veiledning eller annen rådgivende støtte

Igangsatte prosjekter	Gjennom- snittlig score	Andel angitt minst i stor grad (%)	N=
Organisering og tilrettelegging av økonomistyring i bedriften	1,17	2	387
Organisasjonsutvikling	1,15	1	370
Planlegging og mål for prosjektet	1,55	9	428
Prosjektorganisering og –styring	1,30	4	405
Faglig/teknisk veiledning og bistand	1,29	5	404
Juridiske spørsmål og kontraktsforhold	1,26	2	387
Kontakt med kompetansemiljøer	1,38	7	396
Nettverksutvikling	1,35	6	381
Markedsinnsikt og –utvikling	1,35	5	404

1= i liten eller ingen grad, 4=Avgjørende

På spørsmål om SND har bidratt med veiledning eller annen rådgivende støtte til prosjektet er det svært få som peker på dette som en vesentlig faktor. På alle områder er det en andel mindre enn 10% som har angitt at SND har bidratt på de ulike alternativene i stor eller avgjørende grad. Dette er på tross av at et relativt høyt antall respondenter har vurdert spørsmålene.

Om vi skal peke på ett område hvor vurderingen er noe mer positiv, er det på prosjektutforming, med en noe høyere gjennomsnitts-score enn de øvrige alternativene.

Konklusjon:

Det synes å være en lav vurdering av en rådgivende, myk komponent av SNDs rolle

Tabell 7-31: Prosjektets effekter for bedriften i løpet av de 2-3 første årene etter avslutning av prosjektet

Avsluttede prosjekter N=391	Gjennomsnittlig score	Andel angitt 4-5 (%)	N=
Styrket konkurransevne i bedriften	3,99	68	399
Økt effektivitet og reduserte driftsomkostninger i produksjonen	3,34	37	340
Økt salg på etablerte produktområder	3,53	42	365
Etablert salg på nye markeder/områder	3,42	37	376
Forbedret ytelse av interntjenester (økonomi, personal, lager m.m.)	2,73	20	323
Styrket omstillingsevne internt i bedriften	3,07	29	349
Forbedret evne til å bruke og samarbeide med univ. og høyskoler, FoU-institutt eller offentlige veiledningstjenester	2,06	8	312
Forbedret evne til å vurdere, bruke og styre leverandører av konsulent tjenester	1,96	7	304
Forbedring og styrking av strategiutviklingen i bedriften	2,81	24	350
Etablert samarbeid eller allianser med kunder, leverandører eller konkurrenter	2,96	25	339
Vesentlig kompetanseutvikling av ansatte i bedriften	3,10	32	362
Ansettelse av medarbeidere med spesialistkompetanse som er ny for bedriften	2,09	11	291

1= uvesentlig til 5= vesentlig

Bedriftene ble spurt om en vurdering av de viktigste effektene fra dette prosjektet, effekter som det ble antydnet skulle realiseres i løpet av 2-3 år etter avslutningen av prosjektet. For å sikre en mest mulig realistisk vurdering er tabellen begrenset til de prosjekter som var avsluttet på survey-tidspunktet. Også her er det rent økonomiske mål som dominerer. Effekter knyttet til styrket konkurransevne i bedriften scorer høyt hos mange respondenter. Denne formuleringen fungerer på mange måter som en vurdering som samler opp mange forskjellige vurderinger. Den kan fungere som et totalmål av effektforventningene i bedriftene til deres prosjekt. Vi ser at mer enn to av tre respondenter svarer 4 eller 5, med 5 angitt som vesentlig. Det er naturlig nok dermed en betydelig samvariasjon mellom høy vurdering av denne faktoren og andre økonomiske effektvurderinger. Sammenhengen med effektivitet og kostnadsreduksjoner og økt salg peker seg særlig ut. Effektivitetsrelaterte mål henger også nært sammen med interntjenester og intern omstillingsevne.

Strategirelaterte faktorer viser seg i sammenhengen mellom strategiutvikling og salgsutvikling, først og fremst på etablerte markeder, omstillingsevne og evne til å nyttiggjøre seg konsulent tjenester. Det er også en betydelig samvariasjon mellom forbedret strategiutvikling og nettverksorientert samarbeid. Men gjennomgående ser vi at disse faktorene har en lavere score enn mer økonomisk orienterte effekter.

Vurderingen av FoU-institusjoner samvarierer i liten grad med andre faktorer. I forhold til økonomiske resultater er det fra bedriftenes ståsted så godt som ingen sammenheng. Kun på to punkter er det en klarere sammenheng, med vurderingen av konsulent tjenester og av ny spesialistkompetanse. Men som det framgår; disse tre faktorene er de som scorer aller minst i tabellen.

Konklusjon:

Prosjektets effekter er dominert av håndfaste økonomiske effekter, knyttet til økt salg på etablerte og nye markeder og økt effektivitet internt i bedriften

Tabell 7-32: Har prosjektet svart til forventningene så langt?

Avsluttede prosjekter N=391	Andel angitt 3-4 (%)	Andel angitt 4 (%)	N=
Lønnsomhet	74	30	357
Konkurransedyktighet på viktigste markeder	75	32	337
Produktivitet i bedriften	60	24	299
Opplæring og omstillingsevne i organisasjonen	43	12	267
Strategiutvikling og gjennomføring	47	14	270

1=Overhodet ikke 4=I fullt monn

Det framgår at bedriftene med avsluttede prosjekter i betydelig grad synes de økonomiske forventningene allerede er oppfylt, i en viss grad eller i fullt monn. Tre av fire bedrifter antyder at lønnsomhetsmål og mål om konkurransedyktighet er delvis oppfylt. En av tre angir at dette er tilfelle i fullt monn. For de øvrige alternativene er det om lag en tredel av respondentene som ikke har vurdert disse faktorene. Samlet oppgir om lag halvparten av bedriftene at forventninger til omstillingsevne, produktivitet og strategiutvikling er oppfylt i en viss grad.

Konklusjon:

Forventninger om lønnsomhet og konkurransevne er i stor grad realisert i løpet av et begrenset tidsrom etter avslutning av prosjektet.

Produktivitets- og strategimål trenger lenger tid (og kompletterende tiltak?) for å realiseres.

Strategisk fokus i bedriften: Har prosjektet medført økt fokusering, innsikt eller bevissthet?

De neste to spørsmålene rettes mot bedriftens strategiske oppmerksomhet omkring markedsutvikling, produktutvikling, m.m., og spør om det bedriften har karakterisert som sitt viktigste prosjekt har bidratt til å øke fokuseringen omkring slike forhold. Et supplerende spørsmål forsøker på en enkel måte å fange opp om SND gjennom sitt engasjement har bidratt til eventuelt økt fokus. I dette spørsmålet forsøker vi å nærme oss en videre form for addisjonalitet knyttet til SNDs engasjement. Her ønsker vi å se på

prosjektet først og fremst som et verktøy for å se effekter på den 'bakenforliggende' strategiske fokuseringen og bevisstheten i bedriften, og om et utviklingsprosjekt kan bidra til å endre denne fokuseringen.

Tabellen nedenfor oppsummerer respondentenes vurdering av dette. Respondentene ble i spørsmålet bedt besvare ja eller nei, kategorisert etter en vurdering av hvilken del av organisasjonen denne endrede fokuseringen har ytret seg, hos toppledelsen, hos utviklingsansvarlige i organisasjonen (spesifisert som forskjellig fra ledelsen) og hos øvrige ansatte i bedriften.

Spørreskjemaet var adressert til daglig leder i bedriften og det var spesifisert at vi ønsket primært at hun eller en annen i ledergruppen skulle besvare skjemaet. Dette synes i stor grad å ha blitt oppfylt, med unntak av at en noe større andel enn forventet angir styreleder eller tilsvarende som tittel. Uansett innebærer det at en stor del av respondentene er daglig leder eller en person med tilsvarende myndighet i organisasjonen.

Når det da gjelder respondentenes vurdering av endring i strategisk fokusering og bevissthet, og om SNDs rolle i forhold til dette var vesentlig eller av stor betydning, kunne vi forvente en positiv vurdering av begge forhold når det gjelder andre i organisasjonen, med en tilsvarende redusert villighet til å tilskrive en ekstern aktør som SND slik rolle overfor toppledelsens fokusering av disse forhold. Det synes i liten grad å være tilfelle.

Tabell 7-33: Prosjektet og effekter på den 'bakenforliggende' strategiske fokuseringen

Prosent av igangsatte prosjekter	Ja (%)	Ja hos toppledelsen (%)	Ja, minst to kategorier (%)	SNDs engasjement vesentlig? Andel av bedrifter med effekt på faktor
Framtidige utviklingstrekk i markedet	59	51	21	34
Produktutvikling	61	47	25	38
Dokumentasjon og analyse av produktivitet og lønnsomhet	45	36	16	27
Styrking av langsiktig konkurranseevne	60	54	23	49
Strategi-utvikling og –implementering i bedriften	44	40	13	36
Målrettet kompetanseutvikling i bedriften	47	37	18	36
Tilgang og evne til å bruke eksterne kompetanseklider	37	29	9	41

I høy grad har ett enkelt, men viktig, prosjekt bidratt til å øke slik fokusering i organisasjonen. Flere forhold, ikke bare økonomiske, og mer generelle faktorer scorer høyt. Markeds- og produktutvikling peker seg ut, i det 60% av alle bedrifter med igangsatte prosjekter, og dermed med gjennomføringserfaring fra prosjektet, sier at prosjektet har medført økt fokusering om disse forhold. Av disse har de aller fleste inkludert endringer i slikt fokus hos toppledelsen som faktor.

Det synes altså å være betydelige ringvirkninger fra ett enkelt prosjekt på den strategiske innretningen i bedriften. Med unntak av den generelle formuleringen om styrking av konkurranseevne, som igjen fanger opp flest forhold, er det kanskje noe mer overraskende at marked- og produktutvikling scorer høyt uten at det er et tilsvarende høyt nivå på strategiutvikling, og tildels også produktivitet og lønnsomhet.

Andre kolonne tilsier at et betydelig antall respondenter på hver faktor peker på toppledelsen som lokalisering av virkningen. Den tredje kolonnen angir andelen av alle

bedriftene som på faktoren har angitt at prosjektet har hatt effekter på minst to steder i organisasjonen. Over halvparten angir endring ett sted i organisasjonen; sammenligning med andre kolonne medfører at dette i stor grad skjer hos toppledelsen.

I den siste kolonnen har vi summert opp vurderingen av om SND hadde en vesentlig eller stor betydning for å realisere dette endrede fokuset. Prosentandelen som er angitt er de som har angitt at det på det enkelte området har vært endret fokusering eller bevissthet som følge av prosjektet. Gjennomgående er det mellom en av tre og en av to bedrifter som sier at SND har hatt stor eller vesentlig betydning. Samlet sett er det vel halvparten av bedriftene med avsluttede prosjekter som tilskriver SND en vesentlig eller stor rolle på minst en faktor. Vi vil karakterisere dette som høyt, særlig med bakgrunn i de svake forventningene til SND som gikk fram av diskusjonen foran. Det synes som disse svake forventningene i liten grad har ført til en redusert villighet til med det å tilskrive SND en effekt på disse forhold.

Den faktoren hvor SND scorer høyest er langsiktig konkurranseevne. Dette er også en generell faktor som en stor del av respondentene tilsier økt fokusering av. Så godt som alle som tildeler SND en rolle velger dette alternativet. De øvrige faktorer ligger innenfor et felles vindu, og vi vil ikke legge vekt på variasjonene her. I og med at 184 av de 391 bedriftene ikke gir SND noen rolle, medfører dette at et stort antall har angitt flere alternativer for SNDs påvirkning. 163 av 207 bedrifter hvor SND har hatt en direkte påvirkning har krysset av for to eller flere faktorer for denne.

Generelt sett synes SND å komme godt ut av denne vurderingen, basert på to forhold. For det første har SND slik toppledelsen ser det vært involvert i et prosjekt i disse bedriftene som har styrket den strategiske fokuseringen i bedriftene. Dernest har SND for opp mot halvparten av disse selv hatt en direkte medvirkning til at dette har skjedd. Svarene indikerer altså at SNDs engasjement i bedriftene også har medført, direkte eller indirekte, en betydelig adferdsaddisjonalitet. Dette er her en indikasjon og ikke en karakteristikk av faktisk endret adferd, da spørsmålet angår en styrket fokusering og bevissthet om disse forhold som grunnlag for framtidig adferd. Det er allikevel å forvente en sammenheng her. Vi vil her også peke på diskusjonen omkring innovasjon i disse bedriftene over. Dette er bedrifter som i betydelig større grad enn 'normalbedriften' allerede er innovativ, og som dermed allerede har gjennomført en form for nyskappingsvirksomhet.

Den høye graden av prosjektaddisjonalitet vi påpekte over innebærer at SND har hatt en stor rolle også i forhold til å legge grunnlaget for disse prosessene ved å utløse igangsettingen av prosjektet. Men spørsmålet sier ikke noe om hvordan dette har skjedd. Det slås kun fast at det har skjedd en endring i disse forhold. Når det gjelder graden av SNDs direkte medvirkning kan det være mulig at den først og fremst tilskrives den finansielle effekten som ligger i utløsingen av prosjekt-addisjonalitet. I og med at andelen bedrifter som tilskriver SNDs finansiering betydning i forhold til prosjektgjennomføring er såpass stort, innebærer det at diskrimineringen av effekter er vanskelig med dette datamaterialet. Det er allikevel verdt å peke på at av de 207 bedriftene som tilskriver SND betydning her, er det 80 bedrifter som har angitt mindre eller ingen forsinkelser ved eventuell uteblitt SND-finansiering.

I den videre analysen av disse dataene vil det være interessant å gå nærmere inn på disse og andre forhold som er påpekt over.

Konklusjon:

Bedriftens viktigste SND-prosjekt har en betydelig effekt på den strategiske innretningen og fokuseringen.

SNDs har i mange tilfelle en vesentlig eller stor betydning for å frambringe denne strategiske fokuseringen – SND legger et grunnlag for en potensiell adferdsaddisjonalitet.

Kontakt med eksterne kompetansemiljø

En sentral anbefaling fra innovasjonslitteraturen de siste tiårene har vært knyttet til vurderingen av eksterne kompetansekilder for nydanning og utvikling av produktiv kompetanse i bedriften. Med utgangspunkt i mange studier er det påpekt at tilgang til miljøer knyttet til offentlig teknologisk infrastruktur, som veiledningsinstitusjoner og forskningsmiljøer, og private, markedsbaserte kunnskapsleverandører, er en vesentlig faktor for generering av konkurransedyktig innovasjonsevne i bedriften (se f.eks. Hauknes 1998 og Hauknes 2000).

I SND-undersøkelsen forsøkte vi å kartlegge samhandlingsmønstre mellom bedriften og en lang rekke slike eksterne kompetansemiljøer ved å se på endringer over historien til det prosjektet bedriften hadde utpekt som viktig. Utformingen av dette spørsmålet var eksplorativt og fikk en form som nok ble oppfattet som kompleks i et allerede komplisert og mangefasettert spørreskjema. Svarene som ble gitt må derfor ses på bakgrunn av dette.

Utformingen av spørsmålet tok utgangspunkt i en enkel trinnvis modell for prosjektet og ba repondentene karakterisere relasjonene til kompetansemiljøer forut for igangsettelsen av prosjektet, under gjennomføringen og etter avslutningen. Kontakten med miljøene skulle på hvert trinn karakteriseres som henholdvis ingen kontakt, sporadisk eller etablert kontakt. Tabellen nedenfor oppsummerer resultatene av spørsmålet ved å skille mellom kontakt (sporadisk eller etablert) og ingen kontakt, og sammenligner før-situasjonen med etter-situasjonen.

Vi vet fra tidligere studier at kontakten med flere av disse miljøene er selektiv. Det er et fåtall av bedrifter som har kontakt med UoH- og forskningsmiljøer, og dermed et fåtall som vurderer dem høyt i en gitt situasjon. Vi hadde allikevel forventet at endringen som følge av at prosjektet hadde vært mer uttalt. Som det framgår av tabellen nedenfor, er det gjennomgående et betydelig flertall som karakteriseres som uten kontakt både før og etter. Gjennomgående er det også at overveiende er flertallet av de øvrige bedrifter som hadde kontakt både før og etter gjennomføringen av prosjektet. Det innebærer at effekten av prosjektet på denne indikatoren er svært marginal.

Tabell 7-34: Kontakt med eksterne kunskapsmiljøer

Avsluttede prosjekter	Ingen før, ingen etter	Ingen før, kontakt etter
	Kontakt før, ingen etter	Kontakt før, kontakt etter
TI, VINN, Bedriftsrådgivingstjenesten i FK, SIVA	287	17
	27	42
Regionale forskningsstiftelser eller teknologiske FoU-institutter	288	26
	12	47
Bransjeforskning	265	21
	13	74
Universiteter/høyskoler	285	28
	14	46
IT-relaterte konsulenter eller programvare-/systemutviklere	237	51
	13	72
Andre tekniske konsulenter, sertifiseringsinstitusjoner, industrielle designere m.v.	201	38
	31	103
Konsulenter innenfor strategi-, ledelse eller organisasjonsutvikling	265	43
	14	51
Konsulenter innenfor markedsutvikling/ markedsføring	256	32
	24	61

Vi skal ikke gå inn på detaljer i disse tallene utover det å peke på noen hovedtrekk. Som påpekt overfor finner vi den høye andelen uten kontakt overhodet og den marginale effekten av prosjektene overraskende. Vi merker oss også at private leverandører av kompetanseprodukter i større grad synes å være benyttet enn de offentlige og halvoffentlige institusjonene som er opprettet hovedsakelig med sikte på veiledning og forskningsbistand for næringslivet. Disse leverandørene er det fortsatt i liten grad fokusert på innenfor rammen av innovasjonspolitikken som potensielle innovasjonspolitiske verktøy, særlig overfor SMBedrifter. Her ligger det et latent markedsbyggende potensiale for en offentlig innovasjonspolitisk myndighet, se f.eks. Hales 1999 og Hauknes 2000.

Konklusjon:

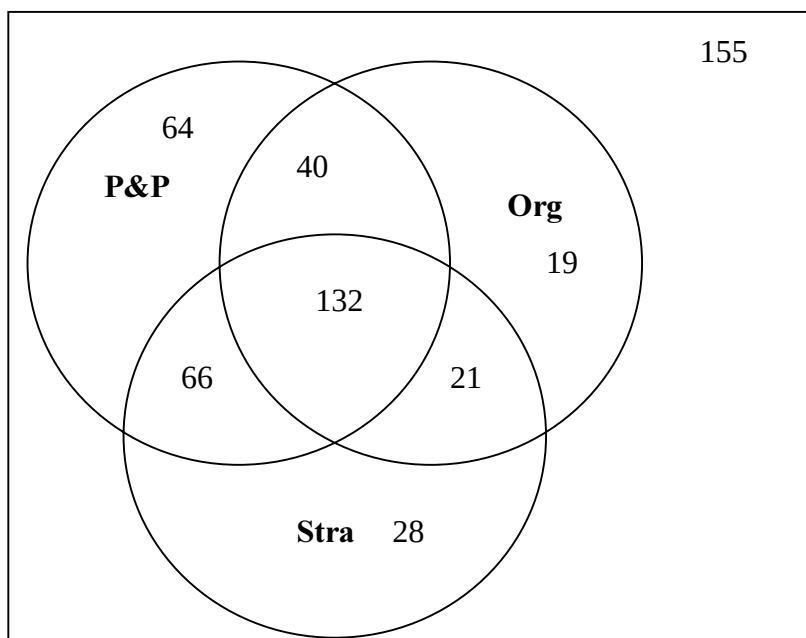
I liten grad synes SND-støttede prosjekt å ha noen særlige effekter på bedriftenes relasjoner til eksterne kompetansemiljø.

Innovasjon i bedrifter med SND-engasjement 1997-2000

De resterende spørsmålene i spørreskjemaet omfatter generelle forhold i bedriften, uavhengig av det konkrete prosjektet som har vært tema så langt.

Totalt er det 370 bedrifter som i perioden 1997-1999 har introdusert minst en form for innovasjon. Samlet er innovasjonsraten 70%. Tabellene nedenfor bryter innovasjonsraten ned på de tre hovedkategoriene av innovasjoner, hhv. produkt- og prosessinnovasjoner, organisatoriske innovasjoner (i salg, markedsføring, interne tjenester og ledelsesfunksjoner) og strategiske innovasjoner. Av 525 engasjementsbedrifter er 370 innovative, hvorav 302 har introdusert produkt- og prosessinnovasjoner (tilsvarende rate 58%), 212 har introdusert organisasjonsinnovasjoner (rate 40%) og 247 har introdusert strategiske innovasjoner (rate 47%). Høye rater medfører nødvendigvis at det er et betydelig sammenfall av tilfelle. 132 bedrifter har angitt at de har introdusert innovasjoner av alle tre kategorier i perioden, kun 111, mindre enn en av tre har kun introdusert en type innovasjon i løpet av disse tre årene. Innovasjonslandskapet går fram av figuren nedenfor.

Figur 7-5: Innovasjon i bedrifter med SND-engasjement



Hvordan de kausale og funksjonelle sammenhengene mellom disse former for innovasjoner er, er et diskutert tema i litteraturen. Det er i liten grad gitt noen konsistente svar. Vi har her gjort et forsøk på å kartlegge innovasjonsaktiviteter av typer som går langt ut over de nå standardiserte instrumentene, slik de først og fremst er angitt gjennom Oslo-manualen og den EU-initierte Community Innovation Survey. På grunnlag av materialet fra denne undersøkelsen kan vi si at det er en stor grad av sammenfall mellom innovasjonstypene. Dette kan tyde på at innovative bedrifter i hvert fall blant SNDs engasjementsbedrifter i stor grad er 'integreerte innovatører'. Vi kan vanskelig si om dette er et grunnleggende fenomen, verken generelt, til det er litteraturen for svak på dette området, eller spesielt for SND-bedrifter. Sammenfallet kan vel være en stokastisk effekt som følger med høye innovasjonsrater.

Vi ser også at den mest forekommende innovasjonstypen blant de bedrifter som kun har introdusert en innovasjonstype er produkt- og prosessinnovasjoner, og at samlet sett er over 80% av de innovative bedriftene produkt- og prosessinnovasjoner. Det kan indikere at produkt- og prosessinnovasjoner kan fungere som en rimelig proxy for å identifisere innovative bedrifter. Så lenge formålet er å identifisere innovative foretak, og ikke finne det 'sanne' omfanget av innovasjonsaktiviteter, er en slik proxy tilstrekkelig.

Vi har i det følgende brutt ned datamaterialet etter næring, antall ansatte og omsetning. Antall kategorier er helt klart på kanten av det tillatelige, slik at det er betydelige usikkerhetsmarginer omkring flere av disse. Gjennomgående er det høye rater for alle typer innovasjoner, men i så godt som alle kategorier synes produkt og prosessinnovasjoner å dominere.

Tabell 7-35: Innovative enheter, næringsfordelt

Andel innovative enheter 1997-1999	N=	P&P	Organisasjon	Strategisk	Ingen innov.
Fisk & Havbruk (05)	24	63	38	58	21
Industri (15-22)	105	61	44	48	29
Industri (23-28)	71	61	42	45	31
Industri (29-33)	57	67	46	49	21
Industri (34-37)	44	61	43	41	32
Bygg & Anlegg (45)	21	38	29	38	48
Varehandel + HORECA (50-55)	84	49	37	52	29
Transport & Kom (60-63)	12	42	17	50	50
KIFT (72-74)	57	63	37	47	25
Annet	50	50	44	40	36

Variasjonen over næring i P&P-innovasjonsrater følger i grove trekk en fordeling som vi kjenner fra SSBs innovasjonundersøkelse for 1997, med en tendens til noe lavere innovasjonsrater i tjenestenæringer enn i vareproduksjon. Mellom tjenestenæringene synes også her KIFT-næringene å peke seg ut med en høyere rate.

Tabell 7-36: Innovative enheter, størrelsesklasser

Andel innovative enheter 1997-1999	N=	P&P	Organisasjon	Strategisk	Ingen innov.
Mindre enn 5 ansatte	144	50	28	39	35
5 – 9 ansatte	105	52	36	47	31
10 - 19 ansatte	109	67	50	49	22
20 - 49 ansatte	90	60	48	53	29
50 - 99 ansatte	44	64	45	57	27
100 - 199 ansatte	17	71	53	59	24
200 - ansatte	16	50	44	38	31

Det kan synes å være en viss tendens til økende innovasjonsgrad med størrelse, i hvertfall i sammenligning mellom mikrosmå bedrifter og større.

Tabell 7-37: Innovative enheter etter omsetning

Andel innovative enheter 1997-1999	N=	P&P	Organis- asjon	Strategisk	Ingen innov.
0	10	50	30	50	30
Mindre enn 2mill. kr	93	53	27	41	38
2 - 5 mill. kr	80	49	38	48	29
5 - 10 mill. kr	69	57	39	42	32
10 - 25 mill. kr	116	61	49	46	27
25 - 100 mill. kr	106	62	42	53	25
100 - 199 mill. kr	26	77	50	58	23
200 - mill. kr	25	52	48	52	32

Omsetningsfordelingen er noe mer finfordelt blant de aller minste bedriftene og understøtter en viss tendens til økende innovasjonsrater for alle typer innovasjoner blant de aller minste bedriftene.

Konklusjon:

SND-bedrifter er innovasjonsaktive og integrerte innovatører

Tabell 7-38: Karakteristikk av utviklingsprosesser i bedriften

	Score	Andel 4-5	N=
Endringsprosesser er i stor grad uformelle prosesser	2,90	30	462
Hele bedriftens organisasjon er innrettet mot og belønner aktiviteter som fører til vesentlige endringer	2,62	19	463
Bedriftens FoU-avdeling spiller en dominerende rolle	2,35	15	305
Bedriftens IT-avdeling (eller –enhet) spiller en dominerende rolle	2,35	14	342
Bedriftens enhet for forretnings- og markedsutvikling spiller en dominerende rolle	3,35	39	378
Endringsorienterte aktiviteter foregår i organiserte prosjektgrupper bestående av personer fra en rekke avdelinger	2,74	24	344
Bedriftens ledelse forestår systematisk prosjektutvikling med en variert portefølje av utviklingsprosesser	2,99	34	465
Bedriften gjennomfører en systematisk analyse av mulige utviklingsprosjekter	2,79	26	468

1 = "overhodet ikke treffende" eller "uaktuelt" opp til 5 = "svært treffende".

Vi ga bedriftene et sett med generelle karakteristikk av utviklingsprosesser i bedrifter og ba dem indikere hvor treffende disse beskrivelsene var av slike prosesser i bedriften. Dette er et spørsmål som ble utviklet for primært å skille mellom formalisert og uformalisert innovasjon i bedriften, og derigjennom å karakterisere bærekraften til innovasjonsevnen i en bedrifts populasjon. Innovasjon i SND-bedrifter framstår på dette grunnlaget å være

formalisert. Det er en relativt høy andel, deres størrelse også tatt i betraktning, som velger alternative beskrivelser som innebærer en viss grad av systematisering og formalisering av innovasjonsaktiviteter. Høyest score har markedsutvikling som den organisatoriske forankringen for innovasjon i bedriftene. Dette peker ikke bare på at innovasjon i disse bedriftene er markedsorientert, noe som på sett og vis er en tautologi, men også at en førende rolle for innovasjonsaktiviteter blant flere av disse bedriftene er lokalisert til en enhet, avdeling eller seksjon som har forretnings- og markedsutvikling som ansvarsområde. 39% av bedriftene angir denne karakteristikken som treffende eller svært treffende.

På den annen side gis også en karakteristikkk som er mer i tråd med det tradisjonelle bildet av innovasjon, nemlig som uformaliserte, mer ad hoc-orienterte utviklingsprosesser i 30% av bedriftene.

Sammenholder vi vurderingen av karakteristikkkene, er det første slående trekket at uformelle innovasjonsprosesser i liten grad samvarierer med de øvrige formaliserte modene for innovasjonsprosesser, i en del tilfeller er variasjonen negativt rettet. Det andre trekket er en sterk grad av samvariasjon mellom særlig prosjektgruppebasert organisering og en mer formalisert lederrolle på den ene side og systematisk analyse, samt institusjonell basis gjennom utviklings- it- eller markedsavdeling på den andre.

Konklusjon:

Med en slik vurdering framstår SND-bedriftene som i stor grad formaliserte innovatører, med en betydelig systematisk holdning til innovasjon og nyskaping.

I et tilleggsspørsmål til dette vender vi tilbake til spørsmål om addisjonalitet i SNDs engasjement overfor disse bedriftene ved å spørre om SNDs engasjement har bidratt til å endre, systematisere eller forsterke utviklingsprosesser i bedriften.

Tabell 7-39: Addisjonalitet i prosjekter med SND-engasjement

Igangsatte prosjekter	Andel (%)
I liten eller ingen grad	48
I noen grad	35
I stor/svært stor grad	17

I motsetning til spørsmålet om strategisk fokusering er spørsmålsstillingen her noe svakere, om SND har bidratt til en fokusering. På den bakgrunn vurderer vi at SND i liten grad har bidratt i vesentlig grad til en forsterking av bedriftens formaliseringsbestrebelse av innovasjonsaktiviteter.

Konklusjon:

SND har i mindre grad bidratt til organiseringen av innovasjonsaktiviteter i bedriftene

SNDs bidrag til introduserte innovasjoner

I et videre forsøk på å fange opp ringvirkninger av SNDs engasjement koplet et spørsmål de angitte innovasjonstypene til et spørsmål om former for medvirkning fra SND. Spørsmålsstillingen var knyttet til en vurdering av SNDs viktigste bidrag med angivelse av at det var mulig å krysse av flere alternativer. De angitte alternativene var

- *Finansiering*
- *Formidlet kontakt med andre finansieringskilder*
- *Etablering av nettverk*
- *Prosjektorganisasjon/-gjennomføring*
- *Faglig/teknisk veiledning og støtte*

for å karakterisere et bredere sett av alternative mekanismer for SNDs eventuelle bidrag til innovasjoner i bedriftene.

Tabell 7-40: Ringvirkninger av SNDs engasjement

Igangsatte prosjekter N=475	Ingen bidrag	Finansiering alene	Andre kombinasjoner
Antall bedrifter			
produkt-endringer	212	214	51
nye eller endrede produksjonsprosesser	256	177	42
vesentlige endringer i bedriftens organisering	388	51	36
nye former for allianser eller samarbeid	355	60	60
nye strategier og forretningsområder	330	101	44

Hovedtrekket er at i de tilfellene bedriftene anerkjenner en medvirkning fra SND er det gjennom finansiering alene. Merk at i tillegg forekommer finansieringsbistand også under andre kombinasjoner, men da i kombinasjon med en eller flere av de øvrige faktorene. Først og fremst har dette betydning for produkt- og prosessinnovasjoner. I de få tilfellene hvor bedriftene peker på ytterligere bistand er det på prosjektorganisering og på etablering av nettverk. Men relativt sett er disse forekomstene små i forhold til finansieringsbistanden. To unntak gjelder her. Organisasjon og samarbeid er øvrige faktorer som mer er sammenlignbare med finansiering, men dette er noe som først og fremst skyldes liten bistand til denne type endringer fra SND overhodet.

Konklusjon:

SND synes i liten grad å gi bistand målrettet mot innovasjon i bedriftene utover finansieringsbistand

Samlet vurdering av SND

Avslutningsvis i spørreskjemaet ba vi bedriften om gi en samlet vurdering av SND gjennom å karakterisere de samlede erfaringene med SND.

Tabell 7-41: Bedriftenes samlede vurdering av SND

Igangsatte prosjekter N=475	Score	Andel 4-5	N=
Vi fikk finansiering gjennom SND godt tilpasset våre behov	3.88	66	458
SND var aktiv i utformingen av tilpasset finansieringsløsning	2.86	33	449
SND har bidratt til klargjøring av mål for og gjennomføring av endringsprosesser	1.94	10	444
Vi var godt fornøyd med SNDs tjenestevillighet og serviceinnstilling	3.91	67	460
Vurdering og beslutningsprosess ble gjennomført av SND på en effektiv og formålstjenlig måte	3.55	54	452
Behandlingstid og prosjektvurdering var på høyde med bistanden vi får fra andre finansinstitusjoner	3.58	53	442
SND har bidratt til et grunnlag for framtidig nyskaping, omstilling og konkurranseevne i bedriften	3.59	57	450
SND har bidratt til etablering av viktige nettverk med andre bedrifter eller institusjoner	2.06	16	444

1 = svært lite passende til 5 = svært passende

Bedriftene gir gjennomgående uttrykk for at finansiering fra SND er godt tilpasset bedriftens behov. Dette gjenspeiler også den vurderingen bedriftene gjorde i forbindelse med finansieringsløsning for det viktigste prosjektet som ble vurdert i første del av spørreskjemaet. Her dreier det seg derimot om en samlet vurdering som også kan inkludere flere prosjekter. 66% av bedriftene med igangsatte prosjekter angir at denne karakteristikken passer godt eller svært godt.

Tilsvarende scorer SND også høyt på serviceinnstilling. Dette gjenspeiler i hovedsak møtet med kundebehandler og førstelinjesaksbehandling i organisasjonen, som med dette gis god karakter.

Også når det gjelder det mye omtalte spørsmålet om behandlingstid og prosjektvurdering scorer SND høyt. Over halvparten av bedriftene angir høyeste eller nest høyeste verdi. To kommentarer bør knyttes til dette spørsmålet. For det første er det umiddelbart at svarfordelingen her må ses på bakgrunn av at dette er bedrifter som har fått akseptert sine prosjekter i SND-systemet. På den annen side har vi utformet karakteristikken slik at sammenligningsgrunnlaget ikke skal være 'SND i seg selv', men vi har referert konkret til bistand fra 'andre finansinstitusjoner', fortrinnsvis med tanke på private finansieringsinstitusjoner. På denne bakgrunn framstår SND som konkurransedyktig. I tillegg scorer SND relativt høyt på vurdering og beslutningsprosess. Med det faller de tre 'service'-kvalitets-orienterte indikatorene i oppstillingen godt ut for SND.

SND har bidratt til å gi grunnlag i bedriftene for framtidig nyskaping, omstilling og konkurranseevne. Ut fra diskusjonen foran må vi tolke dette som hovedsakelig knyttet til finansieringsbistand. Dette bekreftes også gjennom den relativt lavere score SND får på spørsmål om mål og implementering av endringsprosesser i bedriften og nettverksdannelse mot andre institusjoner.

Det er også en svak anerkjennelse av SNDs rolle i forhold til aktivt å utforme en finansieringsløsning for bedriften. Da dette alternativet fulgte umiddelbart etter spørsmålet om SNDs finansiering var tilpasset, og gapet i vurdering av disse er såpass stort, indikerer det en signifikant forskjellig vurdering fra respondentenes side. Dette siste, lavere vurderte alternativet, er trolig tolket til å omfatte den videre finansiering utover SNDs bidrag.

Svarprosenten på de forskjellige alternativene er så høye, at samvariasjonen mellom alternativene nesten nødvendigvis er høy. De tre serviceorienterte karakteristikkene har en svært høy korrelasjon seg i mellom, men de kopler også kraftig opp til nyskappings- og omstillingsgrunnlag og finansieringsindikatoren om tilpasset finansieringsløsning. SNDs bistand til å finne finansieringsløsning henger også nært sammen med triumviratet av service-indikatorer. Nettverks- og målindikatorene er de eneste som relativt sett havner utenfor dette selskapet. De samvarierer seg i mellom til en viss grad.

Konklusjon:

SND scorer høyt på serviceinnstilling og tjenestevillighet.

SNDs finansiering er viktig og tilpasset.

SND synes i liten grad å være i inngrep med prosjektenes mål og bedriftens nettverk.

Den endelige karaktervurderingen av SND fikk respondentene mulighet til å gjøre gjennom et enkelt spørsmål. Bedriftens respondent ble anmodet om å si hvor fornøyd hun var med den samlede bistanden bedriften hadde fått fra SND.

Tabell 7-42: Bedriftenes grad av fornøydhet med SNDs bistand

Antall bedrifter etter prosjektstatus	Svært misfornøyd Ganske misfornøyd	Tilfredsstillende	Ganske fornøyd Svært fornøyd	N=
Ikke igangsatte	13	12	25	50
Igangsatte	46	133	296	475
herav				
Ikke avsluttede	9	29	64	102
Avsluttede	37	104	232	373

Konklusjon:

I samlet vurdering uttrykker 321 av 525 bedrifter å være ganske fornøyd eller svært fornøyd med erfaringen med SND. 59 bedrifter gir uttrykk av å være svært misfornøyd eller ganske misfornøyd.

Kommentarer fra SND-spørreundersøkelsen

“Helt til slutt, hva mener De SND bør jobbe mer med for å gi et bedre tilbud til sine kunder?”

Fortsett eventuelt på neste side

Utgangspunktet for denne enkle kommentaranalysen er et åpent kommentarfelt helt til slutt i spørreskjemaet hvor vi åpnet for friere kommentarer om forbedringer til SND.

Grunnlaget for denne beskrivelsen er de første 503 bedriftene som har returnert spørreskjemaet. Av disse har 291 valgt ikke å gi noen utfyllende kommentar, eller de har gitt kommentarer som ikke var relevant for denne fremstillingen. Dette gjelder kommentarer som er svært person-/bedriftsspesifikke og som dermed ikke har et generaliserbart innhold. Andre har kommentarer til selve spørreskjemaet, og ikke til hva SND bør jobbe mer med for å gi et bedre tilbud til sine kunder, slik det spørres etter i kommentarfeltet.

212 bedrifter, 42% av respondentene, hadde kommentarer som det var mulig å finne noen fellestrekk ved. Ut fra innholdet i bedriftenes kommentarer var det mulig å lage noen kategorier eller grupper av svar som tar opp noen felles temaer. Til sammen ble det 9 kategorier som svarene er fordelt på.

Tabell 7-43: Resultater fra kommentarinnsamling

Kategori	Antall
SNDs forhold til sine kunder	76
Kompetanse i SND	24
SNDs forhold til risiko	10
Konkurranseforhold	14
Nettverk/brøbygging	10
SND og andre banker	6
SND byråkrati	12
SNDs saksbehandling	29
SNDs finansieringstilbud	59
Sum kommentarer	240
Ingen kommentar eller irrelevant kommentar	291

De fleste bedriftene formidler bare ett poeng i kommentarfeltet, men noen bedrifter har flere poenger eller elementer i sine svar. Vi har valgt å ta med alle sammen, for å få fram så mange meninger som mulig. Totalt antall kommentarer er 240. Flere av kategoriene er delvis overlappende, og noen kategorier består av flere elementer som kunne ha vært atskilt, men viste seg mest hensiktsmessig i en felles kategori.

SNDs forhold til sine kunder

Alle svarene ble fordelt på de ovenfor nevnte kategoriene og kategorien som omfatter bedriftenes ønske om besøk, oppfølging, rådgiving og informasjon fikk den største gruppen av svar, 31 prosent. Dette er den kategorien svar som går på SNDs direkte forhold til sine kunder.

Mange bedrifter nevner at de gjerne vil ha besøk av kundeansvarlig til sin bedrift for at SND skal bli bedre kjent med hva som faktisk skjer i bedriftene. Bedriftene mener at det er viktig at SND er mer med i prosessene som skjer i bedriftene de finansierer, og da kan bedriftsbesøk være et viktig element. SND bør få en bedre forståelse av "totalbildet" i bedriftene for å kunne støtte enkelte prosjekter. I tillegg til å få innsikt i den enkelte bedriften som besøkes vil slike bedriftsbesøk gi SND mer inngående lokale kunnskaper generelt, hevdes det.

Bedriftsbesøk er en helt konkret del av de mer generelle kommentarene om bedre oppfølging av bedriftene. Flere bedrifter etterlyser oppfølgingsmøter og at SND bør holde kontakt med kundene også etter at prosjektet er gjennomført. Det er uttrykt ønske om at SND deltar i et lengre perspektiv, blant annet med støtte til markedsutvikling etter produktutvikling. Det blir også fremhevet at det kunne vært en fordel med fast kontaktperson for kundene i SND. Dette ville gi saksbehandler bedre kunnskap om kunden og kunden ville fått et mer personlig forhold til SND, noe som for kundebedriftene ville resultere i lavere terskel for å ta kontakt med SND.

Det siste elementet i denne kategorien gjelder rådgiving og informasjon til bedriftene. Når det gjelder rådgiving, nevner flere bedrifter at de gjerne skulle hatt mer råd innen bedriftsutvikling samt utarbeidelse av alternative løsninger til det prosjektet de kontakter SND med. Et poeng som kom fram av kommentarene var et ønske om at bedriften ble informert om hvordan prosjektene bør være, slik at prosjekt og prosjektsøknad kan bli best

mulig. Det blir også nevnt at det er viktig med skreddersydde løsninger for den enkelte bedrift. Som del av sin rådgiving til kundebedriftene nevnes at SND bør delta aktivt i å finne strategiske samarbeidspartnere for finansiering og/eller videreutvikling av prosjektet/produktet. Informasjon om utviklingstrekk i bransjene blir også fremhevet som viktig del av SNDs rådgiving.

I forbindelse med mer generell informasjon, mener mange bedrifter at SND bør bli mye flinkere til å informere om SNDs tjenester og tilbud, med andre ord en mer aktiv markedsføring av seg selv overfor bedriftene, både eksisterende kunder og mulige fremtidige kunder.

SNDs finansieringstilbud

Kategorien som fikk nest flest kommentarer omfatter meninger av svært ulike slag, men som alle på en eller annen måte har SNDs finansieringstilbud som fellesnevner. Denne kategorien utgjør 25 prosent av det totale antall kommentarer.

De mest generelle kommentarene er at bedriftene vil at SND skal satse mer på ulike typer aktiviteter som nyskaping, kompetanse, markedsutvikling, utvidelser av eksisterende virksomheter og videreutvikling av prosjekter. Spesielt nevnes større satsing på markedsutvikling, men også FoU, særlig IFU/OFU-ordningene. I tillegg uttrykkes meninger som for eksempel at SND bør jobbe mer mot stat/myndigheter for å øke de totale rammene til næringsutvikling, sette ned renten på risikolån og at støttenivået i Norge er veldig lavt (der en spesifikk bedrift særlig sammenligner med Storbritannia). Flere bedrifter fremhever et ønske om mer støtte til realinvesteringer i form av maskiner og produksjonsutstyr. Noen bedrifter mener at SND bør fokusere mer på finansiering av SMB i sentrale strøk og mindre på distriktene, andre mener det motsatte, nemlig at SND bør fokusere på distriktene.

Av kommentarer som går mer direkte på SNDs rolle nevnes at SND bør være en mer generell støttespiller. Det blir hevdet at SND bør vri støtten fra enkeltbedrifter over til infrastrukturfinansiering av hele næringer eller geografiske områder.

Når det gjelder utvelgelse av bedrifter og prosjekter som SND skal støtte mener flere bedrifter at SND bør vurdere initiativ, innsatsvilje og forretningsidé like høyt som bedriftenes økonomi og egenkapital. Når SND vurderer bedriftene bør også et annet poeng nevnes, nemlig bedriftene mener at SND bør gå inn med tiltak på bedriftenes premisser slik at ikke bedriftene må bruke så mye ressurser på å tilpasse seg de enkelte tiltakene SND har definert. Når SND først har valgt å gå inn med støtte til en bedrift fremhever flere bedrifter at SND ikke bør endre betingelsene i etterkant.

Nettverk/brobygging

Denne kategorien kommentarer hører egentlig inn under kategorien over, meninger om finansieringstilbudene, men vi har valgt å trekke den ut siden 10 bedrifter nevner SNDs rolle i å skape nettverk og å være brobygger helt spesifikt. Bedriftene nevner mange forskjellige områder der det er behov for nettverkssamarbeid og der SND kan være behjelpelig med å oppnå kontakt. Bedriftene trenger SNDs assistanse når det gjelder nettverk til andre bedrifter med lignende problemstillinger, strategiske allianser mellom bedrifter i samme bransje og kontakt mellom gründere og bedriftsutviklere.

Saksbehandling og byråkrati

I forbindelse med de to kategoriene som tar for seg SNDs saksbehandling og kommentarer som omhandler temaet byråkrati har vi valgt å se disse under ett, da de ofte nevnes i sammenheng. Hovedkonklusjonene med hensyn til saksbehandlingen er, ikke uventet, at mange av bedriftene gjerne skulle sett at saksbehandlingen i SND var raskere. Noen poenger som bedriftene nevner er at SND bør bli mer fleksible i sine vurderinger, samt at SND med fordel kunne være mer entydige utad. Det fremholdes at det er stor forskjell i ulike saksbehandlers holdninger, og dermed hva som vektlegges i søknader og prosjekter. Med hensyn til byråkrati kommenteres det fra flere bedrifter at det i SND er for mye papirarbeid. Det kommer forslag om at saksgang, dokumentasjonskrav og rapporteringsrutiner forenkles. SND bør etter flere bedrifters mening være mindre opptatt av formaliteter.

Alt i alt er disse kommentarkategoriene ikke så fremtredende som man kanskje kunne forvente med til sammen kun 17 prosent av totalt antall kommentarer.

Kompetanse i SND

De aller fleste som har gitt en kommentar om dette temaet har fremhevet behovet for at SND utvikler egen kompetanse innen ulike bransjer. Et annet poeng som nevnes er at SND bør hente inn medarbeidere med relevant bakgrunn, gjerne fra industri. SND bør eventuelt knytte til seg rådgivere med erfaring fra områder hvor prosjekter realiseres. Det hevdes også at SND bør forbedre den profesjonelle vurderingen av nytteverdien av prosjektene, og at det er behov for mer idérike ansatte. Andre mener at det finnes masse kompetanse i SND, og at poenget er bare å få den ut til bedriftene.

Forhold SND og andre banker

Helt kort kan det her nevnes at noen er godt fornøyd med SND, og har en bedre erfaring med SND enn med sin vanlige bank. Andre mener SND ikke er konkurransedyktige i forhold til lokal bank, særlig pga. høyere rentebetingelser. Andre igjen opplever forholdet til SND som vanskeligere enn en ordinær bank, uvisst av hvilke årsaker.

Konkurranseforhold

I denne kategorien av kommentarer har vi samlet de bedriftene som på en eller annen måte har kommentert konkurranseforhold. Et moment som kom frem er at SND ikke bør bidra til "lokomotiver" i næringslivet ved å gå inn med egenkapital eller annen støtte i slike bedrifter. Det blir fremhevet at SND heller skal satse på bedrifter med vekstpotensial og evne/vilje til å vise resultater. Et poeng som heller litt over i den motsatte retningen er at SND ikke bør gi støtte til nyetableringer i konkurranse med allerede eksisterende bedrifter.

Konklusjon og oppsummerende vurdering

Vi har i teksten i dette kapittelet kommet med flere vurderinger av SND. Disse kan oppsummeres som følger:

- SND-finansiering framstår som hva vi kan karakterisere som utløsende (topp)finansiering. Denne finansieringsmuligheten er vurdert som viktig av mottakerne.
- Det er en betydelig grad av prosjektrelatert addisjonalitet knyttet til SNDs finansiering.
- En tredel av prosjektene ville ikke vært gjennomført uten SNDs finansiering, mens ytterligere en tredel ville vært forsinket med mer enn ett år uten finansiering fra SND.
- Prosjektenes mål er først og fremst knyttet til økonomisk konkurranseevne.
- SND betraktes først og fremst som en finansieringskilde.
- Det synes å være en lav vurdering av en rådgivende, myk komponent av SNDs rolle
- Prosjektets effekter er dominert av håndfaste økonomiske effekter, knyttet til økt salg på etablerte og nye markeder og økt effektivitet internt i bedriften
- Forventninger om lønnsomhet og konkurranseevne er i stor grad realisert i løpet av et begrenset tidsrom etter avslutning av prosjektet.
- Produktivitets- og strategimål trenger lenger tid (og kompletterende tiltak?) for å realiseres.
- Bedriftens viktigste SND-prosjekt har en betydelig effekt på den strategiske innretningen og fokuseringen.
- SNDs har i mange tilfelle en vesentlig eller stor betydning for å frambringe denne strategiske fokuseringen – SND legger et grunnlag for en potensiell adferdsaddisjonalitet.
- SND-støttede prosjekt synes i liten grad å ha noen særlige effekter på bedriftens relasjoner til eksterne kompetansemiljø.
- SND-bedrifter er innovasjonsaktive og integrerte innovatører
- SND-bedriftene framstår som i stor grad formaliserte innovatører, med en betydelig systematisk holdning til innovasjon og nyskaping.
- SND har i mindre grad bidratt til organiseringen av innovasjonsaktiviteter i bedriftene

- SND synes i liten grad å gi bistand målrettet mot innovasjon i bedriftene utover finansieringsbistand
- SND scorer høyt på serviceinnstilling og tjenestevillighet.
- SNDs finansiering er viktig og tilpasset.
- SND synes i liten grad å være i inngrep med prosjektenes mål og bedriftens nettverk.
- I en samlet vurdering uttrykker 321 av 525 bedrifter å være ganske fornøyd eller svært fornøyd med erfaringen med SND. 59 bedrifter gir uttrykk av å være svært misfornøyd eller ganske misfornøyd.

Kapittel 8. Casestudier

Dette kapitlet omhandler en rekke detaljerte intervjuer med SND engasjementsbedrifter. Evalueringsteamet (fra både STEP-gruppen og Technopolis) intervjuet 53 bedrifter i forbindelse med denne evalueringen. Intervjuene fulgte en struktur der fem brede temaer med relevans for SNDs virksomhet ble tatt opp. Temaene var:

- Bedriftens innovative aktivitet
- Prosjektet (prosjektene) støttet av SND og type støtte fra SND
- Resultater: prosjektmål og økonomiske resultater
- Effekter og ringvirkninger/addisjonalitet
- Erfaringer og vurderinger av SND

Selv om 53 bedrifter er et relativt stort antall bedrifter å intervju, er antallet opplagt for lite til utgjøre et statistisk representativt utvalg, både for norsk industri og for SNDs kundegrunnlag. Vi har allikevel forsøkt å få til en god regional og næringsmessig fordeling av bedriftene. Bedriftene kan deles inn i to hovedtyper. Den ene gruppen består av forholdsvis små bedrifter som fokuserer på innovasjon i forbindelse med etablering, eller som en del av nyskaping mer generelt. Mange av disse bedriftene er forholdsvis radikale innovatører som tar sikte på å utvikle nye produkter innen deres bransje, og som i stor grad fokuserer på anvendelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Disse bedriftene er i all hovedvekt lokalisert i sydvestlige strøk av Norge. Den andre typen bedrifter er større, godt etablerte bedrifter innenfor mer tradisjonelle og ressursbaserte deler av den norske økonomien. Disse bedriftene tar ofte sikte på å endre produkter eller prosesser innenfor produkt- og tilbudskjeder som har vært del av det norske systemet i noen tid, blant annet innen oljerelaterte produkter, produkter og tjenester relatert til fisk og møbler, grafisk industri, verkstedindustri, reiseliv, osv. Selv om disse næringene ofte anses som 'tradisjonelle', 'modne' og så videre er det veldig viktig å huske på at de utgjør en svært stor andel av det norske systemet, og at de består av mange hurtigvoksende og innovative bedrifter. Disse bedriftene er hovedsakelig lokalisert til Vestlandet eller Nord-Norge.

Gruppe 1 – små, nye og radikale innovatører

Hvilke bedrifter er analysert?

Analysene av denne gruppen omfatter 23 bedrifter som har fått støtte fra ENT-programmet (Etablering med ny teknologi) og/eller SNDs Nyskappingsprogram i 1997 eller 1998. Støtten har i de fleste tilfellene gått til produktutvikling i forbindelse med etablering av en ny bedrift. Svært mange av bedriftene har i tillegg fått risikolån fra SND til produktutviklingen, og i noen tilfeller annen type støtte som for eksempel OFU-/IFU-tilskudd. Bedriftene er stort sett

- unge (de fleste er etablert etter 1995, kun 3-4 er eldre enn 10 år),

- små (med færre enn 5-6 ansatte, alle har under 20 ansatte),
- opptatt med 'radikal' produktutvikling i den forstand at de fleste bedriftene har patentert sine nye løsninger, og
- lokalisert i sentrale deler av landet (Oslo-området, Stavanger og Jæren, Trondheim og kysten fra Vestfold til Aust-Agder).

Grovt sett kan vi skille mellom to typer etablerere og bedrifter. Den første typen (ca. 10 bedrifter) er 'spinn-offs' fra forskningsmiljøer eller andre avanserte bedrifter. I forbindelse med oppstartingen har etablererne utnyttet kompetanse ervervet som forskere eller ledere av andre bedrifter, og har søkt å utvikle et nytt produkt basert på ideer hentet fra tidligere forsknings- eller forretningsaktivitet. De resterende bedriftene er etablert av gründere og oppfinnere med en god produktidé og/eller har sett en markedsmulighet med et produkt eller en tjeneste, gjerne basert på egne erfaringer som brukere. I noen tilfeller er ledelsen av bedriften raskt blitt byttet ut med mer profesjonelle personer, dvs ansatte ledere og utviklere med utdanning og erfaring. I andre tilfeller har gründere fortsatt å eie og lede bedriften.

Fra et teknologisk synspunkt kan bedriftene deles inn i to brede grupper. Den ene gruppen av bedrifter anvender IKT, og i de fleste tilfellene også tekniske innretninger. Ett av tilfellene faller utenfor disse to gruppene, nemlig en bedrift som har spesialisert seg på å tilby risiko- og konsulenttjenester som omfatter alle områder av ny produktutvikling på tvers av industrigrener og teknologier. Innenfor anvendelse av IKT opererer noen på forholdsvis nye områder, som for eksempel internettbasert læring og programvare for internettjenester. Andre er tilknyttet spesialiseringsområder som har eksistert lenge i Norge, som for eksempel bruk av GPS (Global positioning system) i digital kartlegging, i medisinsk dataanalyse eller for anvendelse innenfor olje og energisektoren. Mange bedrifter innenfor området tekniske innretninger utvikler teknologi for oljesektoren, mens andre igjen arbeider innenfor et bredt felt av mindre tekniske produkter og tjenester, for eksempel beskyttelsessystemer, motorer, feste- og låsesystemer med mer.

Hvordan innoverer bedriftene?

Bedriftene har et sterkt fokus på å utarbeide prototyper av sine nye produkter. Dette er en utviklingsfase som etablererne ofte selv behersker eller kan administrere gjennom samarbeid med FoU-institutter, andre bedrifter eller konsulenter. Noen bedrifter trekker inn potensielle brukere av produktet tidlig i utviklingsfasen, men ellers varierer omfang og type samarbeidspartnere betydelige mellom bedriftene i gruppe 1. Noen av de mest avanserte bedriftene går tidlig til kompetansemiljøer i utlandet.

Fasen etter at den første prototypen er utviklet, som utgjør videre utvikling og kommersialisering av produktet fram til de første salgene, er mer problematisk for mange bedrifter. Denne fasen kan synes å være et svakt punkt i det norske nyskapingssystemet. Bedriftene har problemer med å få inn strategiske investorer med kompetanse, samt å få tilgang til et markedsapparat. Det er selvfølgelig vanskelig for en bedrift å etablere seg på markedet med et nytt produkt når man er liten og fattig, og i mange tilfeller uten erfaring fra forretningsdrift. Tilbydere av risikokapital er gjerne først interessert når bedriften har et produkt på markedet. Det er imidlertid ofte vanskelig å få til de første gode salgene. De eneste aktuelle typen tilbydere av risikokapital i denne såkornfasen er såkalte

'business angles' som er villige til å satse privat sparekapital. Daglig leder i en av bedriftene i undersøkelsen opplyser at det finnes rundt regnet 350 slike i Norge, men de er vanskelige å finne fram til for nystartede bedrifter.

Noen generelle erfaringer og synspunkter på SND blant bedriftene

SND-støtten synes å være av stor og ofte avgjørende betydning for bedriftenes etablering og produktutvikling. I noen av tilfellene ville bedriften ikke blitt etablert uten SNDs hjelp. I andre tilfeller ville ikke bedriften kommet så raskt i gang med etableringen og produktutviklingen, eller kunnet satse så sterkt. På prosjektnivå synes addisjonaliteten å være betydelig for denne typen bedrifter.

I følge bedriftene er SNDs finansielle virkemidler godt tilpasset bedrifters behov ved nyetablering, produktutvikling og omstilling. SNDs tilskudd er attraktive midler for etablerere, men også SNDs lån. Disse virkemidlene vurderes som gode fordi etablererne ikke trenger å gi fra seg eierandeler i bedriften på et tidlig stadium for å få finansiert oppstart og utvikling.

Et annet poeng som kom fram gjennom intervjuene var at bedriftene oppfattet SND som reaktiv. Organisasjonen behandler søknader, gir støtte, og synes etter dette stort sett å se seg ferdig med prosjektet og bedriften. SND har nesten ingen aktiv oppfølging av bedriftene og prosjektene. En nyetablerer formulerte det slik av den viktigste lærdommen fra SND-prosjektene var hvordan man skal søke om støtte fra SND-systemet, ikke hvordan man for eksempel gjennomfører en bedriftsetablering.

Bedriftene uttrykker stort sett tvil om SND har den kompetansen som kreves for å være proaktiv og være en aktiv sparringspartner for bedriftene. SND anses å ha god generell kompetanse som er nyttig i mange sammenhenger, men at saksbehandlerne mangler teknologisk kompetanse og kunnskap om hva som kreves for å etablere en ny bedrift med nytt produkt. Avanserte bedrifter er redde for at SND først og fremst vil støtte bedrifter med forholdsvis enkle produkter eller tjenester fordi de ikke har kompetanse til å sette seg inn i prosjekter hos de mer avanserte bedriftene.

Tre hovedtyper av reaksjoner fra bedrifter som har fått støtte fra SND

En påfallende erfaring fra intervjuene er at det er stor forskjell mellom etablererne og bedriftslederne i deres syn på og erfaringer med SND. Noen uttrykker stor tilfredshet med SND mens andre har mange ankepunkter. Nedenfor er bedriftene delt inn i tre hovedgrupper etter hvorvidt de generelt er fornøyde, mellomfornøyde eller misfornøyde med SND. Årsakene til de ulike erfaringene forsøkes forklart for de ulike hovedgruppene.

De fornøyde bedriftene: Dette er bedrifter som har fått støtte og der søknaden ble innvilget ganske raskt. De eneste bedriftene har bedt om og føler behov for er støtte som kan redusere risikoen for bedriftene i etableringen eller produktutviklingen. Det er stort sett snakk om bedrifter som har 'profesjonelle' eiere og ledere, personer med teknologisk og forretningsmessige kompetanse og et godt utviklet eget nettverk til nyttige samarbeidspartnere. Noen bedrifter har så å si et eget 'mentorprogram' i forbindelse med produktutviklingen, dvs at de benytter erfarne eksterne bedriftsledere og i noen tilfeller også forskere som diskusjonspartnere. Nettverket omfatter i noen tilfeller også personer i SND. SND har således fungert som sparringspartner og rådgiver for enkelte bedrifter, men

dette synes å kreve av bedriftene selv er ganske aktive i forhold til SND i form av å gi informasjon og be om møter.

De mellomfornøyde bedriftene: Dette er bedrifter som har fått støtte og som erkjenner at støtten har vært svært viktig for etableringen og produktutviklingen i bedriften. Bedriftene mener imidlertid at SND har vært for byråkratisk, dvs at saksbehandlingstiden oppleves som for lang og at bedriftene må skaffe til veie svært mye informasjon. Dette har sinket framdriften i bedriftenes prosjekter vesentlig.

Lang saksbehandling er særlig en hemsko for bedrifter når ting endres raskt, og det er viktig å komme i gang med gjennomføringen av en produktutvikling hurtigst mulig. En bedrift stoppet for eksempel søknaden til SND på grunn av at den rett og slett ikke hadde tid til å svare på alle SNDs spørsmål. Det synes ganske vanlig at SND bruker 4-6 måneder på å behandle saker. Noen etablerere mener at ingen institusjon som finansierer nyskaping kan bruke så lang tid på å behandle søknader. Mange bedriftsledere hevder at SND-systemet mangler forståelsen av at ting ofte må skje raskt ved etablering og nyskaping.

De misfornøyde bedriftene: Dette er bedrifter som har fått støtte, men som hadde ønsket og har etterspurt mer aktiv oppfølging og rådgiving fra SNDs side. Det er gjerne snakk om bedrifter som er etablert av en oppfinner eller en gründer med liten eller ingen tidligere erfaring fra bedriftsetablering og drift. Etablererne har ofte god teknisk kompetanse, men mangler kunnskap om markedsarbeid og kommersialisering, og har ikke tilgang til et forretningsmessig nettverk.

De bedriftene som har vært innom ENT-programmet er imidlertid svært positive til arbeidet som er utført av konsulenten som har vært knyttet til prosjektet. Det finnes også andre ordninger i SND-systemet der en konsulent fungerer som rådgiver, sparring-partner og nettverksbygger for etablereren. Etableringen og produktutviklingen ble av en gründer sett på som en læreprosess fra dag én, der konsulenten var til stor nytte i denne prosessen.

Forslag fra bedriftene til SND

Flere bedriftsledere mener SND har en stor oppgave foran seg dersom aktiviteten skal legges om til å bli mer proaktiv. At SND er proaktiv vil si at 'gode' bedrifter og prosjekter rekrutteres av SND og at SND er aktive rådgivere for bedrifter i deres prosjekter og langsiktige utvikling. En proaktiv holdning krever en endret organisasjon, fra å ha gode saksbehandlere til å ha flinke konsulenter. SND er nå for opptatt av sitt 'skjema' med nødvendige opplysninger, og saksbehandlere mangler ofte tilstrekkelig bransjekunnskap og kompetanse om bedriftsetablering og produktutvikling til å være kompetente diskusjonspartnere for bedriftene. For å få saksbehandlere til også å bli rådgivere og sparringspartnere for bedrifter kreves det læring i SND-systemet. Det kan for eksempel foregå gjennom saksbehandlernes aktive deltakelse i prosjekter og i bedriftsetableringer eller som observatører i styrene av bedrifter. Dette er selvfølgelig svært ressurskrevende.

Det proaktive elementet hos SND kan kanskje best sikres ved å knytte bedrifter til kvalitetssikrede konsulenter slik det gjøres for eksempel i FRAM-programmet. Nåværende og tidligere bedriftsledere kan være svært nyttige konsulenter for andre bedrifter.

Noen etablerere frykter at saksbehandlere på SND distriktsnivå i denne nye situasjonen vil unngå å gi støtte til avanserte virksomheter pga saksbehandlernes antatt for dårlige kunnskap om disse bedriftenes teknologi og marked. Etablererne mener dette er reelt

særlig dersom SND taper penger på noen slike prosjekter. De er redd for at distriktskontorene først og fremst støtter tradisjonelle virksomheter med enklere produkter som de har kompetanse til å vurdere risikoen til. Noen ser helst at det bygges opp spesialkompetanse ved hovedkontoret i Oslo for behandling av søknader fra bedrifter med avansert teknologi, mens teknologisk enklere virksomheter får sine søknader behandlet lokalt.

Gruppe 2 – 'tradisjonelle' næringer

Hvilke bedrifter er analysert?

Bedriftene i Gruppe 2 var generelt større enn i Gruppe 1. Gjennomsnittlig sysselsetting var 42 ansatte, men 10 av totalt 30 bedrifter hadde flere enn 40 ansatte, og 4 bedrifter hadde 140 ansatte eller flere. Stort sett tilhører bedriftene veletablerte, 'tradisjonelle' industrinæringer på Vestlandet og i Nord-Norge. Industrinæringene omfatter grafisk industri, fiskeprodukter, hotelldrift, møbler, bygg og anlegg, tekstil, osv. Dette er industrinæringer som er viktige både for regionene og for Norge som helhet. Med unntak av tekstil har alle næringer betydelig sysselsetting og produksjonsomfang, men dette betyr allikevel ikke at næringene er statiske. Alle næringene omfatter produktområder i endring og vekst, og alle næringene innoverer.

Hvordan innoverer bedriftene?

Først er det viktig å merke seg at alle unntatt en bedrift i denne gruppen på ett eller annet vis er innovative. Støtten de har mottatt fra SND varierer betraktelig, både med hensyn til type og størrelse, men i alle tilfellene er støtten forbundet med en viss grad av produkt-, prosess- eller markedsendring. I de fleste tilfellene tar innovasjonen følgende generelle former:

- bruk eller utvikling av teknologi fra andre sektorer for å modifisere eller utvikle eksisterende produktområder eller produksjonsmetoder,
- utvide bedriftens produktbredde på en integrert måte,
- føye tjenester til produkter,
- utvikle nye teknologiske eller tjenesterelaterte egenskaper fra eksisterende produktutvalg og -område, og
- endre materialbruk eller modifisere eksisterende materiale.

En reklame- og trykkeribedrift i undersøkelsen vil for eksempel utvide sitt virksomhetsområde til også å tilby internettdesign, noe som innebærer utvikling av nye former for kompetanse i sammenheng med eksisterende ferdigheter og kapasitet. Andre eksempler er bedrifter (eller retter sagt eiere) som vil bevege seg fra fisk- og fiskeprodukter til å bruke fartøyene til andre formål, for eksempel til seismisk datainnsamling. Likedan kan møbelproduksjon inkludere internettsalg, slik en av de møbelbedriftene som ble undersøkt nettopp gjør. Forretningsideen i denne bedriften er basert på en innovasjon som kombinerer internettbasert markedsføring og 'fleksibel nettverksproduksjon'. Virksomheten anvender internett som salgskanal for et nettverk av

møbelprodusenter som på egen hånd ikke er store nok til å markedsføre sine produkter på landsbasis. Produsentene lagrer halvfabrikkerte møbelkomponenter, noe som gir stor fleksibilitet, og kundene betaler varene på forhånd, så det er faktisk ingen finansiell risiko forbundet med virksomheten. Konseptet kan til og med drives som en bank fordi produsentene betales for produktene først etter at bestillingen er ekspedert. I tillegg til markedsføring av produktene på internett averteres produktene i kataloger som sendes til husstander, og alle produktene sendes direkte til kundene fra produsentene. Også innenfor fiskerinæringen har det vokst frem bedrifter som bruker internett til å tilby interaktive datatjenester til en stor gruppe kunder der SND finansierer IT plattformene. For det meste involverer ikke disse innovasjonsprosessene IT i seg selv, men heller bruken av veletablerte IKT-prosesser i en ny forretningsmessig kontekst. Denne typen innovasjon er del av en langvarig oppgraderingstrend i disse typene næringer.

Et annet eksempel på innovasjon er fra en bedrift lokalisert i Nord Norge. Bedriften startet med spesialavfallsprodukter i 1991, og håndterer nå både husholdningsavfall, bedriftsavfall og resirkuleringscontainere så vel som brukte olje-, rengjørings- og båt-tanker. Bedriftens kunder er lokalisert i distriktene, og består i all hovedsak av kommunale instanser og bedrifter innenfor oljesektoren. I løpet av de siste tre årene har bedriften økt sin spesialkompetanse. Bedriften har introdusert tjenester for gassmåling, ultralydundersøkelser av oppbevaringstanker og inspeksjon av nedfelte oljetanker. Alle disse innovasjonene er blitt introdusert som svar på kunders behov.

Bedriftene i gruppe 2 har ofte et globalt perspektiv. Marinteknisk industri beveger seg for eksempel i retning av globale markeder (komponenter eller systemer for hurtiggående ferger). Fiskedatabedriftene nevnt ovenfor har kunder og partnere i åtte europeiske land. Mange av innovasjonsprosessene viser seg å være tette samarbeidsprosesser. Et lite norsk skipsverft introduserer for eksempel innovasjoner som er nye både for bedriften og markedet. Innovasjonene utvikles internt og ferdiggjøres i samarbeid med en rekke partnere. I mange tilfeller er konseptene også solgt før de er ferdigfremstilt. Hvert prosjekt har mange partnere som for eksempel Det Norske Veritas, Universitetet i Bergen, marinen, diverse skipsverft, osv. Problemet for denne bedriften består i å velge gode partnere.

Noen av disse bedriftene kan være FoU-intensive selv om de er forholdsvis små. En bedrift i fiskeindustrien med 40 ansatte har så mange som 11 personer sysselsatt med FoU. Bedriften er nå på vei inn i nye forretningsområder relatert til ernæringsaspekter ved fiskeprodukter, og er i denne sammenhengen knyttet opp mot grunnleggende forskning i molekylærbiologi ved Universitet i Bergen.

SND støtter nettverksaktivitet og samarbeid

Nettverksvirksomhet og samarbeid mellom bedrifter ser ut til å ha vært en viktig effekt av SNDs støtte. En av støttemottakerne er et fiskeoppdrettsnettverk etablert i 1995. Nettverket eies av 30 fiskeoppdrettere som til sammen omsetter for 1 BNOK. Selve nettverket har en omsetning på 2-3 MNOK og har som formål å gå i balanse. Nettverket har 2 ansatte hvorav en er universitetsutdannet marinbiolog og den andre NHH-utdannet økonom. Den opprinnelige nettverkskapitalen ble brukt innenfor en ramme av en maksimum SND-bevilgning på 800 KNOK, der SND 'matchet' medlemmenes bidrag krone for krone. Pengene ble hovedsakelig brukt til markedsrelaterte aktiviteter, og inkluderte et Asia-besøk for å etablere kundekontakt, og få en bedre forståelse av potensielle kunders behov.

Nettverket arrangerer fortsatt slike reiser i dag, men uten SNDs subsidiering. En annen side ved nettverksvirksomheten var å samle inn, publisere og diskutere produktivitetsindikatorer for de deltagende fiskeoppdrettsanleggene med sikte på å identifisere økte profittmuligheter. Dette ble satt i gang i 1996 og allerede innen 1998 viste anleggenes produktivitet en klar forbedring, noe som antyder at alle nærmet seg et 'best practice' nivå innenfor nettverket. Det ble etter dette bestemt å utføre mer detaljert 'benchmarking'. Den andre bevilgningen til nettverket fra SND finansierte igangsettelse av denne aktiviteten.

Effekter fra nettverkssamarbeid kan øke over tid og virkningene fra tidligere SND-tiltak kan bli av stor betydning for andre bedrifters yteevne, noe SNDs engasjement i trykkeribransjen viser. I de senere årene har det vokst fram et nytt konsept kalt 'full service printing' som særlig har påvirket bedrifter innenfor trykking, grafisk bransje, reklame osv, og er spesielt knyttet til utviklingen innen web-design. Tanken er å øke produksjonens verdi ved å inkludere tjenesteelementer i industriproduksjonen. Denne type innovasjon var en nyhet i hvert fall for en av de bedriftene vi undersøkte, men ikke for det bredere markedet, skjønt det kan ha vært tilfelle i Alta-regionen. 'Full service printing' innebærer at trykkeribedriftene blant annet kjøper designtjenester fra eksterne leverandører, men også trykkeprodukter som ikke kan trykkes internt i bedriften.

SNDs støtte har vært viktig ved etableringen av et nettverk av trykkeribedrifter i Nord-Norge. Nettverket fungerer hovedsakelig som en teknologipartner i den forstand at det kan kjøpe inn partier av opplæringskurs for 'full service printing' til en langt bedre pris enn bedriftene hver for seg. Kontinuerlig opplæring av bedriftenes ansatte er nødvendig fordi trykkerirelatert teknologi endres ekstremt raskt. Nettverket ble opprettet i 1994 med SND støtte og eksisterer fremdeles, skjønt SND stanset bevilgningene i 1998. Støtten fra SND var meget viktig fordi det gjorde det mulig å ansette folk som kunne starte opp nettverket. Nettverket er særs viktig for de mindre bedriftene som ellers ikke hadde hatt ressurser til å leie inn personer til slik opplæring.

Trykkeribedriftenes markeder er begrensede, og dette fører til at produksjonsrelatert nettverksvirksomhet er veldig viktig for bedriftene. Det er veldig ulønnsomt å produsere alle typer trykkede produkter ved hver trykkeribedrift. Følgelig er spesialisering og nettverk den eneste løsningen, og i 1999 kjøpte en av bedriftene inn trykkejobber fra andre trykkerier til en verdi av NOK 1 mil.

Inkubatoraktivitet

Mange av bedriftene i undersøkelsen befinner seg i distrikter preget av tradisjonell økonomisk aktivitet, men det hindrer allikevel ikke nyetablering av bedrifter. Flere av bedriftene har vært involvert i oppfinnsom 'inkubatoraktivitet'. Forretningsideen til en bedrift er for eksempel å identifisere ulike markedsbehov for deretter å finne en løsning på problemet. Oppfinnelsene lisensieres, kommersialiseres og selges, alt avhengig av forholdene. Bedriftens grunnleggende kompetanse er basert på eierens kreativitet, ingeniørfaglige kunnskaper og hans evne til å kommersialisere oppfinnelser. Han har 50 ansatte utenfor Norges grenser som arbeider med oljeutvinningsutstyr. Disse tester ut produktene og testresultatene avgjør hvorvidt produktene skal kommersialiseres. Bedriften sysselsetter 20 FoU-ansatte i forskjellige land, hvorav fem personer samarbeider med Universitetet i Trondheim og fem med Universitetet i Oslo. Av 25 produksjonsarbeidere er

17 lokalisert i Norge, 5 i Nederland og 3 i Tyskland. Organisasjonen kan karakteriseres som et bedriftnettverk der eieren koordinerer sysselsatte og underleverandører. Bedriften har 8 patenter og mer enn 3 underveis. Patentene dekker en mengde teknologiske områder fra oljeraffinering til medisin. Eierne anser kommersialiseringen av oppfinnelsene som prosjektinnovasjon i seg selv. Alle innovasjonene er blitt utviklet på basis av de er produkter eller tjenester som kan markedsføres. Det legges stor vekt på kommersialiseringsstadiet enten gjennom salg av patenten eller etablering av et bedrift som kan videreføre prosjektet. Hele prosessen starter med å danne grunnlag for (inkubere) en bedrift ved å få med en risikovillig investor på prosjektet. Investoren betraktes som del-oppfinner av den nye bedriften som først vil være klar til å selge et produkt eller tjeneste etter 10 til 15 år. Hovedpartnerne i prosjektet er risikotakere som ønsker å tjene penger ved å investere i foretaket. Forskningsrådet og SND er finansieringskilder og universitetene er forskningspartnere.

Omstilling

Vi noterte oss i kapittel 4 at endringer i økonomiske og teknologiske forhold kan føre til store omstillingsproblemer for bedrifter, og at dette gir god grunn for intervensjon fra den offentlige sektor. Omstillingsproblemer har vært av vesentlig betydning for noen av de bedriftene som er blitt undersøkt i denne gruppen, spesielt bedrifter innen skipsbyggings- og -vedlikeholdsbransjen. Et stort antall av de større foretakene gikk til grunne sent på 1980-tallet, og SND har spilt en viktig rolle ved å støtte endring og utvikling innenfor denne bransjen. Ut fra disse intervjuene vil vi konkludere at SND har spilt en viktig rolle i forbindelse med omstilling og overlevelse blant disse bedriftene.

Addisjonalitet og eksternaliteter

Addisjonalitet, dvs igangsetting av aktiviteter som ellers ikke ville funnet sted, ble i kapittel 3 understreket som en viktig begrunnelse for å gi offentlig støtte. Nært knyttet til dette er spørsmålet om eksternaliteter. Eksternaliteter er goder eller byrder som tilfaller bedrifter eller andre økonomiske aktører som ikke direkte er involvert i utviklingen av godene eller byrdene. Caseundersøkelsen gir innsikt både i addisjonalitets- og eksternalitetsproblematikken.

I forbindelse med addisjonaliteten i de intervjuede bedriftene vurderte vi hvorvidt faktisk prosjektaddisjonalitet hadde funnet sted. Konklusjonen var at i 19 av 30 bedrifter var addisjonaliteten høy, det vil si at uten SNDs støtte ville ikke prosjektene blitt gjennomført. To av tilfellene var tvilsomme, og i resten av tilfellene var det ikke mulig å avgjøre addisjonaliteten.

Det foreligger også tydelige eksempler på eksternaliteter. Et godt eksempel på dette er en bedrift som driver med produktivitetsforbedring og salg av norsk oppdrettsfisk, med hovedvekt på markedssiden. Bedriften har nå en omsetning på 2 BNOK og et overskudd før skatt på 33 MNOK. 94% av salget er eksport. Antall ansatte er 200, hvorav 40-50% har høyskole- eller universitetsutdannelse. Familien som startet bedriften har fremdeles et stort antall aksjer i bedriften, men det finnes i tillegg mer enn 170 andre aksjonærer.

Det har i fiskerinæringen vært et stort press for å øke verdien på laks. Kjøp av effektive fileteringsmaskiner har endelig gjort denne prosessen økonomisk lønnsom. Bedriften samarbeider med kundene i utvikling av produktene. Det meste av innovasjonsaktiviteten har hittil foregått internt i bedriften. Norske forskningsinstitutter, for eksempel

Ernæringsinstituttet og Matforsk, har imidlertid blitt mer involvert i løpet av de siste fem årene, og er nå samarbeidspartnere. En viktig trend de siste tre årene har vært ytterligere globalisering av produktene og markedene, muliggjort gjennom transport i frysekontainere. Flytransport av fisk blir dessuten stadig mer økonomisk lønnsomt. I Norge er bedriftens viktigste forretningspartnere de mest fremgangsrike fiskeprodusentene langs kysten, og disse fiskeprodusentene mottar ofte SND-ressurser. Siden disse bedriftene samarbeider med den større salgsbedriften er denne ofte forventet å spille en rolle i realiseringen av prosjekter hos sine norske forretningspartnere.

SNDs engasjement i salgsbedriften har omfattet tre store prosjekter rettet mot utvikling og forbedring av bedriftens forsyningskjede. Prosjektene var initiert av bedriften og var utvilsomt nyttige siden kvalitet og pris på fiskeproduktene er svært avgjørende for bedriften. I tillegg til å forbedre forsyningskjeden gir prosjektene gode muligheter for også å forbedre yteevnen til bedrifter i både den tradisjonelle fiskerinæringen og den nyere oppdrettsnæringen. Heri ligger en betydelig samfunnsmessig nytteverdi. Bedriften vil ikke kunne monopolisere fordelene som prosjektene bringer med seg, og det er derfor rimelig at staten er med på å betale for prosjektene som kommer samfunnet som så dann til gode. De SND-støttede prosjektene i bedriften er:

Et prosjekt tar sikte på å kontrollere og manipulere smaken på oppdrettslaks. Man vil kunne utvikle spesielle varianter som tilbys kundene, spesielt gjennom den franske supermarkedskjeden Carrefour. Bedriften gjennomførte en spørreundersøkelse blant 200 kunder, deriblant Carrefour, for å identifisere deres ønsker og behov. Det viste seg å være ulikheter i resultatene fra røkingen av fisken, og bedriften har derfor utviklet måter å teste dette på. Bedriften har også standardisert testing av fettinnholdet av fisk osv.

'Hvit fisk' er et prosjekt for å forbedre kvalitet og konsistens på vill fisk. I denne produktgruppen er det store svingninger i pris og tilgjengelighet, og den delen av fangsten som egner seg til ferskvaresalg er for liten og bør økes.

Prosjektet 'Østen' er et transportkonsept rettet mot Japan, der målet er at det ikke skal ta mer enn 30 timer fra fisken er fanget til den leveres på markedet i Tokyo. Japan utgjør et stort (bokstavelig talt) umettet marked som kan utnyttes forutsatt at fisken er fersk og av riktig kvalitet.

Salgsbedriften setter kvalitetsstandarder for bedriftene i sitt nettverk og endrer fremgangsmåter for å forbedre råvarenes kvalitet. Den har utviklet et kvalitetssystem spesielt rettet mot tilbudskjeden av ferskfisk, en hybrid av ISO 9000 og HCCUP. Bedriften anser seg selv for å være en viktig samarbeidspartner for SND i kraft av sitt siktemål å oppgradere fiskerelaterte næringer. Det er stor sannsynlighet for at alle prosjektene og aktivitetene som er nevnt ovenfor vil generere betydelige positive eksternaliteter.

Risikoavlastning

Risikoavlastning står sentralt i begrunnelsen for SND (se kapittel 1). Vi har derfor undersøkt risikoaspektene ved prosjektene i caseundersøkelsen. Spørsmålet om risiko inngikk som del av vurderingen av addisjonaliteten i bedriftenes prosjekter der det viste seg at noen av de største prosjektene ville ikke ha blitt gjennomført uten SNDs rolle som risikobærer.

Kundenes vurdering av SND

I det følgende vil vi forsøke å oppsummere hvordan de intervjuede bedriftene opplevde og vurderte SND som en partner.

SND er vanskelig å forstå seg på og finne frem i

Mange av casebedriftene brukte konsulenthjelp for å søke SND om penger, de fleste av disse lokalisert i distriktene. De følte seg generelt usikre på hvordan de best skulle presentere sine prosjekter, og var forberedt på betale for å redusere denne usikkerheten. Dette innebærer at søkeprosessen i bedriftenes øyne ikke var oversiktlig, og at de følte at SND ikke ville gi dem den hjelpen de trengte. En av virksomhetene vi besøkte var en agentbedrift for markedsføring. Bedriften bistod ofte kunder med å søke om bevilgning fra SND, og vanligvis inkluderte agentbedriften en rolle for sine egne tjenester i prosjektet. I et annet tilfelle hadde VINN¹⁰⁶ utarbeidet et opplæringsprosjekt for en gruppe bedrifter, og tok seg betalt for å skrive prosjektforslaget til SND. I et tredje tilfelle oppfordret en maskinvarebedrift sine kunder å søke SND om investeringstilskudd, og hjalp selv til med prosjektforslaget.

Generelt er erfaringen at bruk av konsulenter i slike situasjoner forringer kvaliteten på prosjektet. Søknaden har en tendens til å bli påvirket av konsulentens behov og tolkninger. I de tilfellene der konsulenter involveres i selve prosjektutførelsen utformer de ofte prosjekter som tilfredsstiller egne behov, i stedet for å møte behovene til de som prosjektet faktisk var rettet mot. Vi mener det er gode argumenter for å forby bruk av konsulenter i forbindelse med SND-søknader forutsatt at SND er forberedt på å utvide sin rolle som 'mentor' overfor søkerne.

Mange av bedriftene hadde en dårlig forståelse av 'spillereglene' i SND, noe som spesielt gjaldt bedrifter i distriktene. Mange kunne ikke forstå hvorfor nabobedriften fikk penger mens de selv ikke fikk. De hadde ingen innsikt i SNDs rolle som mekanisme for å takle markedssvikt. Deres tankegang gikk mer i retning av hvorvidt kaken var rettferdig fordelt. Hvis SND ble flinkere til å formidle til bedriftene hva de gjør og hvorfor, kunne SND forbedre sitt 'image' betraktelig, og dermed også forbedre sin evne til å nå potensielle nye kunder. Noen bedrifter i 'sentrale' områder mente distriktshensyn var meningsløst. "SND burde investere der hvor man kan tjene penger, ikke der dette er umulig". Mangelen på oversiktighet i møtet med SND ble gjenspeilet i bedriftenes læringsprosesser. Sofistikerte kundebedrifter lærte seg at prosjektenes økonomi verken skulle være for god eller for dårlig, og justerte kalkylene deretter. De satte seg inn i hva SND ønsket å finne i en søknad, og forsikret seg om at dette ble etterkommet.

Varierende servicenivå i kundenes møte med SND

Bedriftene delte seg inn i to klare grupperinger i forbindelse med deres vurdering av kvaliteten på SNDs tjenester. Nesten alle mente at det var hyggelige folk i SND. "Hyggelige og positive mennesker. Må gjøre seg viktige, men er veldig imøtekommende. SND har en fin tilnærming." Den ene gruppen mente at behandlingstiden var så god som man kunne forvente fra et statlig organ som SND. Den andre gruppen sammenlignet

¹⁰⁶ Veiledningstjenesten i Nord-Norge

saksbehandlingstiden med forventninger fra privat sektor, og var skuffet. Bare noen få følte at SND behandlet dem bra som kunder.

Uten unntak mente de bedriftene vi snakket med at SNDs saksbehandling var meget formell. Flertallet av bedriftene mente at saksbehandlingen i seg selv var av høy kvalitet, skjønt mange mente at den var formalistisk og grenset til det byråkratiske.

Selv om kvaliteten på selve saksbehandlingen ofte ble oppfattet som høy, ble den samtidig oppfattet som 'smal'. "SND oppfører seg som en streng bank, nesten strengere enn en vanlig bank. De er svært formalistiske." Bedriftene mente at retningslinjene for saksbehandlingen muligens er gode, men at behandlingsprosessen lider av betydelig variasjon. Kun et fåtall av SNDs saksbehandlere syntes å være i stand til å vurdere en sak i forhold til bedriftens samlede behov.

Synet på de forskjellige saksbehandlerne varierte sterkt. Det fantes åpenbart en håndfull 'stjerner' som forstod kundene rimelig bra, og var høyt verdsatte som interessante og dyktige diskusjonspartnere. Mange av saksbehandlerne ble kritisert for å ha liten forretningserfaring, og derfor liten evne til å bruke 'sunn fornuft' i sine vurderinger. "De kan det etter læreboka, men jeg tror ikke så mange av dem har levd av det de gjør. Det er for mange regnestykker og for lite erfaring." 'Stjernene' blant saksbehandlerne fikk derimot mye ros for deres evne til å forstå forretningslivet. Saksbehandlingsprosessen oppfordret uten tvil søkerne til å tenke nøye gjennom sine prosjekter. Det som derimot virkelig bidro til å høyne kvaliteten på prosjekter var at 'stjernene' hadde evnen til å se prosjekters potensial, og kunne kontrollere at også forretningsmessige sider ved prosjektene (som for eksempel distribusjon, markedsforståelse) virkelig var nøye vurdert.

SNDs saksbehandlere var imidlertid generelt tilbøyelige til å være relativt 'blinde' når det gjaldt spørsmål om teknologi. I ett tilfelle fikk en bedrift støtte til å forandre produksjonen fra enkelt fabrikkasjonsarbeid til produkter som krevde mye mer sofistikert design og systemteknologi, uten at passende tiltak for å oppgradere teknisk kompetanse ble iverksatt. I et annet tilfelle fikk en bedrift midler til å forandre produksjonen fra 2D produkter til 3D produkter. Verken bedriften eller SND innså at dette representerte en betydelig teknisk utfordring, og at dette ville kreve tilegnelse av nye ferdigheter i bedriften. Midtveis i perioden ble prosjektet lagt på is fordi mangel på teknisk kompetanse viste seg å være en uoverkommelig barriere. I en tredje bedrift ble et produktutviklingsprosjekt stoppet fordi det viste seg at prosjektet var alt for ambisiøst.

Bedrifter som hadde hatt kontakt med Forskningsrådet var positivt innstilt til SNDs arbeidsmåter. De satte pris på at SND var desentralisert og kunne fungere som diskusjonspartner. Bedriftene mente imidlertid at prosedyrene mellom SND og Forskningsrådet var ikke godt nok koordinert. I forhold til SND ble Forskningsrådet sett på som en 'gammeldags og stiv' organisasjon. "Det finnes ikke noe godt prosjekt som ikke har fått avslag i Forskningsrådet", var en av kommentarene.

For mange av saksbehandlerne ble opplevd som byråkrater. Det er "...folk uten ambisjoner, uten noen egentlig interesse av jobben de gjør". Dessuten fremsto mangel på kontinuitet i SNDs saksbehandling som et problem. Bedriftene hadde erfart at det var vanskelig å få tak i saksbehandlerne, og syntes de 'alltid' var på kurs eller i møter. Hvis en saksbehandler ble syk ble sakene simpelthen liggende på hans eller hennes skrivebord, og ikke behandlet før vedkommende var tilbake på jobb. Så politisk ukorrekt det kan virke, observerte vi at 'stjernene' alltid var menn, og at saksbehandlere som fikk dårlig omtale

som oftest var kvinner. I to tilfeller følte intervjuobjektene at de var blitt diskriminert av saksbehandlere de kjente personlig, eller der saksbehandlerne kjente til dem.

Nesten uten unntak klaget de som ble intervjuet over at SND aldri besøkte dem, bortsett fra når en sak var under behandling, og ofte ikke da heller. Intervjuobjektene uttrykte at de ikke forstod SNDs produktportefølje, og ønsket at SND hadde markedsført seg selv mer. I noen tilfeller hadde de mottatt skriftlig materiale fra SND, men dette ble slett ikke alltid lest. Det kan synes som om skriftlig informasjon er en ineffektiv måte å nå bedrifter på, bortsett fra de best organiserte av bedriftene. Bedriftene mente at SND måtte 'komme seg opp av sofaen' og ta fatt på markedsføringen av seg selv og sine tjenester. Ikke i noen av tilfellene hadde kundene en god forståelse av bredden på SNDs tjenester, noe vi burde kunne forventet dersom saksbehandlere som opererte i distriktene faktisk fungerte som 'first stop shops' med et bredt utvalg av tjenester for bedrifter.

Stor nytte av SND-ressursene

I mange tilfeller hadde SNDs tilsagn om lån hjulpet bedriftene å skaffe annen ekstern finansiering. SNDs engasjement fungerte som et 'kvalitetsstempel' for forretningsbankene, og bedriftene fikk tilgang til ytterligere nødvendig kapital for å sette i gang prosjektene. En annen effekt av SNDs tilsagn var at nesten alle bedriftene mente at omsetning og sysselsetting hadde økt som en følge av SND-støttede prosjekter.

SNDs programvirksomhet ble vurdert som svært god av de som hadde deltatt i SNDs programmer. FRAM-programmet ble spesielt høyt verdsatt, og OFU/IFU-ordningene ble av bedriftene vurdert som intelligente mekanismer for å støtte innovasjon. Fordi vi konsentrerte oss om å snakke med enkeltbedrifter i caseundersøkelsen ble ikke nettverksaktiviteter systematisk brakt på bane. Ut ifra noen tilfeller var det allikevel åpenlyst at SNDs Nettverksprogram hadde resultert i livlige og levedyktige nettverk der medlemmene også etter programavslutning fortsatte å vurdere dem som verdiskapende. Nettverkene var av stor nytteverdi for de deltakende bedriftene blant annet gjennom kostnadsfordeler ved felles leveranseavtaler, felles markedsføring og salg, økt spesialisering og arbeidsdeling innenfor nettverket, felles opplæring, kvalitet og standarder.

Behov for bedre forvaltning av SNDs intellektuelle kapital

Desentraliseringen av SND medførte tydelige positive ringvirkninger. Bedrifter uttrykte at de satte pris på å bli betjent fra steder som lå nærmere dem, og at noen bedrifter hadde klart å bygge opp langvarige forhold til saksbehandlerne. Dette hadde ført til en forbedring av SNDs tjenester, og med tiden syntes bedriftene også å ha fått en bedre forståelse av hvilke muligheter som lå i SND-systemet. På en annen side uttrykte noen bedrifter som tidligere nevnt at de som arbeidet i distriktene manglet ekspertkunnskap om deres bransjer eller at de generelt sett hadde liten erfaring. Dette ble satt i kontrast til det høyere kompetansenivået som de tidligere hadde hatt tilgang til fra Oslo.

Kunnskapsnivået i forhold til industrisektoren varierte mellom de forskjellige distriktskontorene. De ansattes kunnskap om lokale klynger var vanligvis meget god, men svak i forhold til annen industri. Følgelig ville mer kunnskapsstøtte fra sentralt hold vært av stor nytte, mente bedriftene. Noen bedrifter sa eksplisitt at de satte stor pris på den ekspertise og industrioversikt som fantes ved hovedkontoret i Oslo. Dette var enten

bedrifter som hadde et spesialiseringsfelt som ikke kunne håndteres i distriktskontorene, eller som selv satt inne med landsomfattende oversikt over relevante markeder.

Med hensyn til den nye økonomien ble SNDs virkemidler og holdninger ansett som dårlig tilpasset. Det ble sagt at SND ikke hadde noen spesielt god forståelse av den nye økonomien generelt, eller av IT-sektoren mer spesielt. SND hadde allikevel hjulpet til med å etablere mer tradisjonelle kunnskapsbaserte bedrifter som forretningsbankene ikke hadde villet forhandle med på grunn av mangel på sikkerhet.

SND tilfører verdi, men tar ikke tilstrekkelig risiko

I de fleste av de tilfellene vi undersøkte økte sannsynligheten for at prosjekter ble lansert hvis SND var involvert, med andre ord var addisjonaliteten høy. I mange tilfeller ville det ha vært utenkelig at prosjektet ville startet opp uten ekstern støtte. Prosjekter i bedrifter lokalisert utenfor sentrale strøk syntes derimot å ha en svært lav addisjonalitet. I de fleste av disse tilfellene syntes bedriftene å ha søkt om tilskudd fordi de hadde muligheten til det. Prosjektene ville sannsynligvis ha blitt igangsatt med eller uten SNDs tilskudd. Dette gjaldt bedrifter som produserte for et regionalt marked, og de var som oftest svært små.

Caseundersøkelsene viste at kun et begrenset antall av de prosjektene som fikk SND-støtte virkelig var risikofylte prosjekter i den forstand at en forretningsbank ikke ville ha taklet prosjektet. Blant prosjektene som innebar stor risiko var det noen som åpenbart hadde stort potensial, og som indikerer at de spiller en viktig rolle for SNDs bredere engasjementsportefølje. SND og dens forløpere har helt klart tatt store sjanser tidligere, der noen av de risikofylte prosjektene virkelig har lønt seg. I to tilfeller hadde SNDs engasjement reddet bedrifter fra undergang. I et tredje tilfelle inngikk SNDs redningsaksjon i en bredere prosess som førte bedriften i en uheldig retning.

Avslutningsvis kan det nevnes at mange bedrifter fremhevet at det var problematisk for den at SND betalte for prosjektene først etter at de var gjennomført. Konsekvensen av dette er at prosjektarbeid må finansieres midlertidig enten med bedriftens løpende midler eller med kapital fra forretningsbanker.

Konklusjon og oppsummering

Det er viktig å huske på at de to hovedgruppene av bedrifter som vi intervjuet ikke bare er forskjellige seg i mellom, men at det også er store ulikheter mellom bedrifter innen hver gruppe. Bedriftene innenfor hver gruppe har svært ulike perspektiver og holdninger. Det ville være feil å tillegge vurderinger gjort av individer eller grupper av bedrifter for stor vekt, og det er viktig å behandle noen av tilbakemeldingene med varsomhet. Kritikken om at SND ikke tar nok risiko må for eksempel vurderes opp mot alle SNDs porteføljeaktiviteter, og er ikke bare tilfeldige meninger fra enkelte bedrifter. Slike holdninger fra bedrifters side er ensidige, og, som vi kommer til å fokusere på i et senere kapittel, forståelsen av den faktiske risikoprofilen i SND er en kompleks affære.

Det er allikevel konsistente konklusjoner som kan trekkes ut av bedriftsintervjuene, og disse er viktige for å vurdere SNDs arbeid. Det kanskje viktigste resultatet fra disse intervjuene er at SNDs engasjement i disse bedriftene forbindes med innovasjon, forandring og omstilling i alle typer bedrifter og næringer, og innovasjonen skjer i tilknytning til en rekke aktiviteter. Når det gjelder resultatene av innovasjonen omfatter produktinnovasjonen alt fra inkrementell (men økonomisk viktig) produktutvikling til mer

radikale forandringer som er nye for hele industrier. På prosessiden støtter SND prosessforandringer, nettverksbygging, samarbeid og så videre. Generelt sett virket det som om SNDs engasjement var av avgjørende betydning for disse bedriftene, både for bedriftsetablering, omstilling og for innovasjon. Vi finner sterke bevis for høy addisjonalitet i viktige prosjekter, og megetsigende bevis på eksterne effekter. Problemene som i sterkest grad ble brakt på bane av bedriftene var forbundet med at SND er for byråkratisk, for saktegående, ikke 'transparent' og så videre. Det kan være noe hold i disse kommentarene, men det er viktig å huske på at SND ofte tilbyr en tjeneste som er forskjellig fra det som tilbys av den private sektor, og at siden SND forvalter offentlige midler må det nødvendigvis være andre typer rutiner enn de private aktørene følger.

Et mer alvorlig problem er det at mange bedrifter mener SND er for reaktiv, at SND mangler en proaktiv holdning mot bedriftene, dvs at SND ikke har evnen til å vurdere bedriften som helhet eller identifisere områder der forandring er nødvendig, annet enn de det søkes spesifikt om i søknadene til SND. I et senere kapittel viser vi at det synes å være en slags generell rettferdiggjørelse av dette poenget i det at SNDs engasjement i bedrifter ofte begrenser seg til bruk av bare ett virkemiddel. En bredere og mer helhetlig tilnærming til bedrifters operasjoner vil kreve andre evner, andre former for læring og annen bruk av kunnskap innenfor SND. Forandringer på dette området vil kreve en revurdering av hvordan SND forholder seg til sine kunder, men vi anser allikevel dette å være en viktig utfordring for SND i fremtiden.

Kapittel 9. Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger

I dette kapitlet vil vi først gi en kort oversikt over våre funn og konklusjoner, og dernest presentere våre anbefalinger.

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 spektrum 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.

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 er viktig. Det er i dette spennet at SND har et potensiale til å fylle en sentral rolle. Med utgangspunkt i den betydelige kompetanse og innsikt organisasjonen sitter på, bl.a. som følge av den nære kontakten den har både med enkeltbedrifter og næringsorganisasjoner og politiske og samfunnsmessige institusjoner, kan SND være en sentral næringspolitisk og –strategisk aktør på offentlig side. Det er vanskelig å tenke seg andre organisasjoner i det norske næringspolitiske systemet som kan fylle en slik brobygger-rolle. Det er også nødvendig at det nærings- og regionalpolitiske systemet omfatter en slik brobygger.

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. Kreditttilgang, korrigering 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. 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 (sterkere?) vekt på utvikling av formålstjenlige mål og resultatindikatorer og grunnlaget for disse omkring de samfunnsøkonomiske mål SND er satt til å ivareta.

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. SND kan gjennom disse bidra til å oppfylle både 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 subsidieelement er i størst mulig grad rettet mot de aktiviteter og målsettinger som SND ønsker å støtte i det enkelte engasjement. Det kan i mange sammenhenger innebære 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.

Det må på samme måte være viktig at det vurderings- og beslutningsgrunnlag SND benytter for å vurdere engasjementer fanger opp alle forhold som er relevante i forhold til

de målsettinger som er satt for SND. En spesiell utfordring her er avveiningen mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske mål og kriterier for å gå inn i engasjementer. Dette knytter an til prioriteringen av det analytiske grunnlaget for SNDs virksomhet, så vel som systemer og indikatorer for effekt- og resultat-vurdering.

SNDs struktur og rolle

Innenfor 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 storeengasjementer. 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 framtrædende 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.

Informasjonsgrunnlaget for nærings- og regionalstrategisk analyse

Denne evalueringen har først og fremst vært basert på et samlet sett engasjementsbaserte data, basert på SNDs kundesystem. Dette systemet utgjør den sentrale kjernen i SNDs kundeoppfølging, rapportering og økonomistyring, basert på de opplysninger som inngår i SNDs underlag for beslutninger om det enkelte engasjement.

I evalueringen har dette datagrunnlaget vært grunnlag for analyse av SNDs engasjementer og SNDs klientforetak. Som en følge av at dette systemet for engasjementsoppfølging har hatt sitt primære formål knyttet til økonomistyring har ikke datagrunnlaget vært tilrettelagt og dokumentert for effektanalyse og resultatvurdering. SND har ikke utviklet et integrert informasjons- og dokumentasjonssystem tilpasset analysebehov og funksjonell oppfølging av engasjementene på porteføljenivå. Det synes i liten grad å ha vært lagt arbeid i å sikre konsistens mot først og fremst offentlige registerdata, økonomiske bakgrunnsvariable knyttet til engasjementsforetakene er derfor beheftet med betydelig usikkerhet. I tillegg har det komplisert analysen betydelig at SND i perioden har endret system og dessuten har betjent flere parallelle systemer som ikke har vært gjensidig kompatible og integrerte. Det har dessuten vært et problem at engasjementsdata i den form de har vært stilt til rådighet for evalueringen ikke har vært kompatible over tid, noe som har medført krav om behov for ressursinnsats for å gjenskape engasjementsfordelte balansedata for perioden.

Vi vil sterkt anbefale at et framtidig system tilrettelagt for SNDs analysevirksomhet og for resultat- og effektoppfølging identifiserer og integrerer bedriftsnivået i datagrunnlaget og

med en lokaliserings-, størrelses- og næringsklassifisering på dette nivået basert på SSBs datagrunnlag.

Av disse grunnene og på grunn av svært mangelfull dokumentasjon av det datagrunnlaget som har vært lagt for evalueringens analyseformål har det derfor vært svært krevende å få en samlet oversikt over ressursbruk og fordeling av SND-støtte over tid. Et betydelig arbeid med å supplere og kvalitetssikre datagrunnlaget har gitt oss et grunnlag for evalueringen hvor dekningsgraden av økonomisk bakgrunnsinformasjon er stor gjennom effektiv utnyttelse av kombinasjonsmuligheter og muligheter for å avlede informasjon innenfor SNDs engasjementsdata og mellom disse og økonomiske data basert på offentlige registre. Dette arbeidet har gjort krav på betydelige ressurser i evalueringen.

Til sammen har dette medført at det er tildels betydelige mangler ved det opprinnelige datagrunnlaget for muligheten til å beskrive sentrale hovedtrekk i fordelingen av SNDs samlede ressurser i perioden. Gjennom en betydelig innsats i foredling av dette datagrunnlaget og supplering med informasjon fra andre datakilder tror vi at det datagrunnlaget som er utviklet gir en konsistent og fyldestgjørende beskrivelse av SNDs engasjementer for perioden 1994-99 for de ordninger som grunnlagsdataene dekker og med de avgrensningene som er beskrevet i tidligere kapitler.

Vi anser at et forbedret datagrunnlag tilrettelagt for analysebehov SND og dets samarbeidspartnere på alle nivå har som en helt nødvendig betingelse for å tilfredsstille de utfordringene SND for som følge av en forsterket strategisk og veiledende rolle for organisasjonen.

Det har vært en betydelig mangel at det ikke på noen måte har vært mulig å vurdere omfanget og innretningen av SNDs innsats og de økonomiske rammene SND har vært gitt, opp mot et anslag for behov eller etterspørsel etter den type støtte og finansiering som SND yter. SNDs registreringsrutiner har ikke lagt opp til en dokumentasjon av søknader og forespørsler, slik at det også er vanskelig å vurdere kvantitativt akseptrater for de forskjellige virkemidlene. Vi finner ikke dette kritikkverdigg i seg selv, SNDs arbeidsform har lagt opp til, og våre anbefalinger om en styrking av en oppsøkende og veiledende funksjon av SND vil ytterligere gjøre en registrering av formelle søknader om bistand irrelevant som et etterspørselsmål.

Men en slik arbeidsform medfører et økt behov for en uavhengig vurdering av samfunns- og privatøkonomisk begrunnet behov og etterspørsel etter SNDs virkemidler, hvordan dette henger sammen med virkemiddelportefølje og betingelser knyttet til disse og ikke minst utviklingen på de delene av kredittmarkedene som SND er satt til å supplere. En foreløpig analyse av annulleringer som et indirekte mål på et gap mellom tilbud og etterspørsel viser at det er betydelig variasjon i annulleringsraten, en variasjon som antakeligvis i stor grad finner sin årsak i utviklingen i de øvrige kredittmarkedene. Den omfattende annulleringen av risikolån i perioden 1994-96 tyder på dette, da rentenivået falt fram til 1997 ble antakeligvis SNDs risikolån oppfattet som dyre. En økt kreditttilgang medførte at foretak med god pantesikkerhet lettere kunne få tilgang til lån fra alternative finansieringskilder. Ikke bare innebærer det at den generelle etterspørselen etter særlig SNDs låneordninger er forbundet med hvor konkurransedyktige SNDs betingelser er. Det innebærer også at betingelsene for og omfanget av de formål som risikolåneordningene er forutsatt å ivareta, ikke er gitt en gang for alle, men er avhengige av slike omkringliggende forhold.

Vi er kjent med at SND har forsøkt å bruke SSBs korttidsstatistikk, med hovedvekt på investeringsforventninger, som verktøy i en behovsanalyse. Gitt SNDs langsiktige formål kan et slikt verktøy kun spille en støttende rolle for den planlegging og behovsanalyse SND bør gjennomføre. Ved siden av øvrige begrensninger i denne typen statistikk som grunnlag for SND, er det ikke minst vesentlig at SSBs korttidsstatistikk fram til i dag i all hovedsak har konsentrert seg om den vareproduserende industrien som datagrunnlag.

Vi vil, både i denne forbindelse og mer generelt når det gjelder utvikling og tilgang til statistikk- og registergrunnlag for SNDs arbeid, særlig oppfordre SND til å etablere en nær dialog med SSB med sikte på å bidra til utvikling og foredling av framtidig økonomisk statistikk og for å sikre at grunnlagsdata og bakgrunnsinformasjon baseres på et omforent og nasjonalt datagrunnlag.

Vi vil oppfordre SND til å ta opp igjen en systematisk utvikling av et datagrunnlag rettet mot budsjettering og strategiutvikling, nært knyttet til utarbeidelsen og implementering av langsiktige nærings- og regionalstrategier og prioriteringer i SND.

Et slikt underlag og en gjennomtenkt holdning til utviklingen av det er en forutsetning for kunnskapsgrunnlaget for en styrket rolle for SND som nærings- og regionalpolitisk rådgiver.

Utvikling av formålstjenlige aktivitets-, effekt- og resultatindikatorer for SNDs virksomhet og for nærings- og regionalpolitikken generelt bør være en sentral del av den strategiske og analytiske oppgaven til SND. Et slikt grunnlag vil kunne bidra til en mer fokusert nærings- og regionalpolitisk debatt og prioriteringer, så vel som at det vil være et vesentlig underlag for videreutviklingen av SNDs rolle, virkemidler og funksjoner. Fokus for et slikt indikatorarbeid må først og fremst være basert på de hovedmålsettingene som er satt for SND, en særlig utfordring er indikatorutvikling knyttet til vurderingen av samfunnsøkonomiske og andre samfunnsrelaterte effekter og resultater. Indikatorutviklingen må omfatte både prosjekt- og foretaksnivå, bransje- og innsatsområdenivå, så vel som det regionale og nasjonale nivå.

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 beregnet til 18,8 mrd. kr, utbetalt eller ligger som levende tilsagn i påvente av utbetaling..

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 vel 6 000 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.

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. Størstedelen av det resterende tilfalt oppdretts- og fiskerinæringen, utenom grunnfinansieringslån til fiskeflåten.

	Landsdekkende/ Distriktsrettet (kr/kr)	Andel totalt, eks. GFL/Lavr.lån
Fisk & Havbruk	0.10	7.3%
Industri 15-22	0.29	22.5%
Industri 23-28	0.54	12.6%
Industri 29-33	2.39	9.5%
Industri 34-37	1.11	8.3%
Industri samlet	0.64	52.9%
Varehandel, hotell og restaurant 50-55	0.62	11.1%
KIFT-næringer 72-74	3.24	10.4%
Eiendom/utleie/finans 65-71	0.20	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 konsum¹⁰⁷, 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 nær 240 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

¹⁰⁷

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.

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, arbeidsverdi 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 velferdsspotensial, 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 tradisjoner i norsk næringspolitikk. I tillegg kommer en nyere politisk oppmerksomhet og prioritering 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 nyskappingspotensial i alle deler av næringslivet, blant annet med bidrag fra nye teknologiområder som informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Ingen enkeltnæring sitter med nøkkelen til høy økonomisk vekst. Vekstpotensialet og den samfunnsøkonomiske verdien av disse ligger ikke i 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 næringssystemet 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.

Effekter og resultater

Samlet sett synes SND å gjøre en god jobb. SND oppfyller 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 screeningen 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.

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 Odelstingsproposisjon nr 57 (1991-92) 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, forvant 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 enkelt næringer 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.

- i) 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.
- ii) 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.
- iii) 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.
- iv) 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 også 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. De adaptive læringsprosesser det er behov for her krever systematisk og eksplorativ utprøving og utvikling av virkemidler og prioriteringer. Slike læringsprosesser forbedres vesentlig, om ikke de forutsetter en velutviklet forutgående innsikt og kompetanse.

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 for å utvikle seg og være en innovativ og i beste forstand effektiv organisasjon, ofres på effektivitetens alter.

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 Brønnøysundregistrene. 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.

Referanser 1: SND-evalueringer og -omtaler

- Andersen, E. J. (1993), "Næringsnøytralitet i Distriktenes Utbyggingsfond (DU)- En organisasjonsteoretisk analyse av næringsnøytralitet i DU- 'fra idé til formelt vedtak'", *Hovedoppgave i statsvitenskap*, Universitetet i Oslo
- Andersen, O. J. (m.fl.) (1997), "Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag". *NF-rapport nr. 5/97*, Nordlandsforskning, Bodø
- Arbo, P. & Gulowsen, J. (1992), "NT-programmet som bidragsyter til industriell omstilling i Nord-Norge". *Sammendragsrapport*, NORUT Samfunnsforskning, Tromsø
- Arbo, P. (1993), "Teknologi- og kompetanseorientert støtte- En oversikt over utvalgte tiltak og evalueringer". NORUT Samfunnsforskning, Tromsø
- Arbo, P., Paulsen, O. A., Dreyer, B. & Olsen, E. (1996), "SNDs fiskerisatsing. Første delrapport i evalueringen av SNDs strategi og virkemidler overfor fiskeindustrien". NORUT Samfunnsforskning, Tromsø
- Arbo, P., Bendiksen, B. I., Dreyer, B. & Paulsen, O. A. (1996), "SNDs fiskerisatsing. Andre delrapport av SNDs strategi og virkemidler overfor fiskeindustrien". *NORUT Samfunnsforskning rapport 09/96*, Tromsø
- Arnesen, T., Pedersen, P. & Skjeggedal, T. (1994), "Regionalt tiltakssamarbeide- Underveisevaluering av SNDs regionalsatsingsprogram". *ØF-rapport nr. 07/1994*, Østlandsforskning, Lillehammer
- Arnesen, T., Pedersen, P. & Skjeggedal, T. (1994), "Regionforsøket og resultatene - En underveisevaluering". *ØF-rapport nr. 27/1994*, Østlandsforskning, Lillehammer
- Arnesen, T. & Pedersen, P. (1995), "Evaluering av SNDs program for regional satsing - Et sammendrag". *ØF-rapport nr. 01/1995*, Østlandsforskning, Lillehammer
- Aune, G. (1997), "Politikk og organisasjonsutforming. Om reorganiseringen av SND's regionale apparat". *Hovedoppgave i statsvitenskap*, Universitetet i Oslo
- Berg, P. O., Gilleberg, M. & Aalbu, H. (1991), "DU – Ny aktør i kunnskapsmarkedet? Evaluering av DU's programvirksomhet 1988-1990". *NF-rapport nr. 50.05/90*, Nordlandsforskning, Mørkved
- Bjørnsen, H-M. m.fl. (1997), "Lokalt ansvar i distriktpolitikken. Samlerapport fra en evaluering av lokalt totalansvar for bedriftsrettet distriktsstøtte". *NF-rapport 11/97*, Nordlandsforskning, Bodø
- Boe, E. (1979), *Distriktenes utbyggingsfond*. Forlaget Tanum, Oslo
- Bolkesjø, T. & Jørgensen, E. (1995), "Evaluering av etablererstipend 1989 og 1990- Sysselsetting og lønnsomhet". *Rapport nr. 92*, Telemarksforskning, Bø
- Bolkesjø, T. (1999), "Etablererstipendet i Oslo- En analyse av årgangene 1995-97". *Arbeidsrapport nr. 3/99*, Telemarksforskning, Bø
- Borgø, H. & Knutsen, Ø. (1995), "Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter - Hvilke samarbeidsrelasjoner bør SND prioritere?". *Sivildiplomoppgave*, Siviløkonomutdanningen, Høgskolen i Bodø
- Bræin, L. & Hervik, A. (1996), "Surveyundersøkelse av SNDs virkemidler. Hovedundersøkelse – tilsagn til industribedrifter 1994". *Arbeidsrapport M 9602*, Møreforskning, Molde
- Bræin, L. & Hervik, A. (1996), "Surveyundersøkelse av SNDs virkemidler". *Arbeidsrapport*, Møreforskning, Molde

- Bræin, L. & Hervik, A. (1996), "Surveyundersøkelse av SNDs egenkapitalordning". *Arbeidsrapport M 9609*, Møreforskning, Molde
- Bræin, L. & Hervik, A. (1997), "Kundeundersøkelse av SNDs virkemidler. Hovedundersøkelse - bedrifter med tilsagn 1995". *Arbeidsrapport M 9711*, Intern rapport for SND, Møreforskning, Molde
- Bræin, L. & Hervik, A. (1997), "Kundeundersøkelse av SNDs virkemidler. Hovedundersøkelse - bedrifter med tilsagn 1996". *Arbeidsrapport M 9712*, Intern rapport for SND, Møreforskning, Molde
- Bræin, L. & Hervik, A. (1998), "Kundeundersøkelsene i SND 1994-97- Oppsummerende rapport fra før- og etterundersøkelser". *NF-rapport nr. 9803*, Nordlandsforskning, Bodø
- Bræin, L. & Hervik, A. (1997), "Kundeundersøkelse av SNDs virkemidler. Etterundersøkelse i 1997 av bedrifter med tilsagn om finansieringsbistand i 1994". *Arbeidsrapport M 9808*, Intern rapport for SND, Møreforskning, Molde
- Bræin, L., Hervik, A. & Bergem, B. G. (1999), "Kundeundersøkelse av SNDs virkemidler- Etterundersøkelse i 1999 av bedrifter med tilsagn om finansieringsbistand i 1995". *Arbeidsrapport M 9908*, Møreforskning, Molde
- Bræin, L., Hervik, A. & Bergem, B. G. (1999), "Kundeundersøkelse av SNDs bedriftsrettede virkemidler. Hovedundersøkelse- bedrifter med tilsagn 1998". *Arbeidsrapport M 9918*, Intern rapport for SND, Møreforskning, Molde
- Buanes, A. & Andersen, M. (1999), "Når politikken blir rådgivende- en evaluering av avtalen mellom Troms fylkeskommune og SND om SNDs distriktskontor i Troms". *NORUT Samfunnsforskning-rapport nr. 2/99*.
- Baardsen, T. Ø & Lien, L. B. (1999), "SND Invest som aktiv eier: Rapport fra en spørreundersøkelse". *AFF-rapport nr. 5/1999*, konfidensiell, offentlig i mars/april 2000
- Baardsen, T. Ø & Lien, L. B. (1999), "SND Invest som aktiv eier: Rapport fra en spørreundersøkelse, TABELLER". *Vedlegg til AFF-rapport nr. 5/1999*, konfidensiell, offentlig i mars/april 2000
- ECON Senter for økonomisk analyse (1996), "Evaluerings av omstillingstiltakene for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien". Sluttrapport, fase 1, Oslo
- ECON Senter for økonomisk analyse (1997), "Evaluerings av omstillingstiltakene for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Sluttrapport, fase 2, Oslo
- ECON Senter for økonomisk analyse (1998) Evaluering av omstillingstiltakene for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien". Sluttrapport, fase 3, Oslo
- ECON Senter for økonomisk analyse (1998), "Evaluerings av SNDs Nettverksprogram". *ECON-rapport nr. 27/98*, Oslo
- Eriksen, S. (1978), "Opprettelsen av Industrifondet- En studie av aktører og aktørforbindelser i industrisektoren". *Hovedoppgave i statsvitenskap*, Universitetet i Oslo
- Espedal, K. (1993), "Industrifondet- Ordninger for næringsstøtte i perioden 1963-91. Empirisk studie av næringsstøtte og statsdrift", *Arbeidsnotat nr. 37/1993*, SNF-prosjekt nr. 241, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning og sosialøkonomisk institutt UiO, Bergen
- Flaa, J. E. (1999) Fem gode år for SND? En organisasjonsteoretisk studie av Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds fem første år. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Gjertsen, E. B., Fossen, S. & Waagø, S. J. (1996), "Evaluerings av industrielle forsknings- og utviklingskontrakter- trinn 2". ORAL, NTNU, Trondheim

- Gjertsen, E. B., Fossen, S. & Waagø, S. J. (1996), "Evaluering av industrielle forsknings- og utviklingskontrakter- trinn 4". ORAL, NTNU, Trondheim
- Gjesdal, F., Hagen, K. P. & Knivsflå, K. H. (1995), "Grunnfinansieringen i regi av SND". *SNF-rapport nr. 91/95*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen
- Grimsrud, G. M. & Onsager, K. (1992), "Regionalpolitiske mål og DU's virkemiddelprofil". Utviklingen gjennom 1980-årene. *NIBR-rapport 1992:10*, Oslo
- Hanish, T. J. & Lange, E. (1986), *Veien til velstand*. Universitetsforlaget, Oslo
- Hauknes, J. (1994), "Teknologipolitikk i det norske statsbudsjettet". *STEP Rapport 14/94*, STEP-Gruppen, Oslo
- Hauknes, J. (1995), "En sammenholdt teknologipolitikk?". *STEP Arbeidsrapport 1/95*, STEP-Gruppen, Oslo
- Hauknes, J. & Wicken, O. (2000), STEP-rapport, kommer
- Havn, V. (1993), "Industrifondets nettverksprogram- Rapport fra midtveis-evalueringens første del". SINTEF IFIM, Trondheim
- Havn, V. & Buland, T. (1993), "Industrifondets nettverksprogram. Rapport fra midtveisevalueringens første del". SINTEF, Trondheim
- Hervik, A. & Brunstad, L. K. (1989), "Evaluering av Industrifondet". *Arbeidsrapport*, Forskningscenter Molde, Molde
- Hervik, A. & Brunstad, L. K. (1989), "Evaluering av Industrifondet". *Sluttrapport*, Møreforskning, Molde
- Hervik, A., Johansen, R. & Berge, D. M. (1993), "DUs betydning for bedriftene". *Rapport 9303*, Møreforskning, Molde
- Hervik, A., Arnestad, M. & Wicksteed, B. (1997), "Evaluering av FORNY-programmet". *Rapport nr. 9703*, Møreforskning, Molde
- Hervik, A. & Waagø, S. (1997), "Evaluering av Brukerstyrt forskning". Handelshøyskolen BI og NTNU Trondheim på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet
- Huse, M. (1997), "Reelle styrer eller kun rådgivere? Etableringen av styrer ved SNDs distriktskontorer". *NF-arbeidsnotat nr. 1014/97*, Nordlandsforskning, Bodø
- Isaksen, A. (m.fl.) (1996), "Nyskaping og teknologiutvikling i Nord-Norge- Resultater fra evaluering av NT-programmet". *STEP-rapport R-01 1996*, STEP-Gruppen, Oslo
- Jacobsen, J. K. S., Djupedal, P. & Skalpe, O. (1996), "Foredlingsstrategier i norsk reiseliv. Evaluering av SNDs satsing på videreforedlingsapparatet i reiselivsnæringen". *TØI rapport 329/1996*, Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Lied, P. I. (1998), "Omorganisering av SND. Kommune- stat- næringsliv: -makt og gjennomslag". *Hovudoppgåve i statsvitenskap*, Universitetet i Oslo
- Lotherington, A. T. (1997), "SND og kvinnesatsingen". *NORUT rapport nr. 05/97*, NORUT Samfunnsforskning, Tromsø
- Michelsen, T. (1988), "Nyetablering av småbedrifter i Norge- En kartlegging av søknader om lån til etablering av håndverks- og industribedrifter mottatt av Småbedriftsfondet i perioden 1975 til 1987". *Diplomoppgave ved Bedriftsøkonomisk Institutt*, Bekkestua
- Moen, Ø. (1994), "Evaluering av eksportsjef-til-leie ordningen". Institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag, NTH, Trondheim
- Moen, Ø. (1994), "Evaluering av VEI-prosjektet". Institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag, NTH, Trondheim

- Mønnesland, J., Hervik, A. & Dale, K. (1993), "Bedriftsrettet distriktsstøtte. Evaluering av Distriktenes Utbyggingsfonds virkemidler". *Fellesrapport NIBR*, Møreforskning og SNF
- Nesheim, T. (1994), "Evaluering av Nettverksprogrammet". *SNF-rapport nr. 59/1994*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Norges Handelshøyskole, Bergen og Sosialøkonomisk Institutt, Universitetet i Oslo
- Nesheim, T. (1997), "Evaluering av FRAM-programmet i SND". *SNF-rapport nr. 84/1997*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen
- Nesse, P. J. (1995), "Effektivisering av samarbeid mellom etat og bedrift i offentlige forsknings- og utviklingskontrakter". Institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag, NTNU, Trondheim
- NORUT (1994), " '...og alle var enige om at det hadde vært en fin prosess'. Erfaringer med strategisk næringsplanlegging". *NORUT-rapport 19/94*, NORUT Samfunnsforskning, Tromsø
- NORUT (1996), "Evaluering av SNDs strategier og virkemidler overfor fiskeindustrien". NORUT Samfunnsforskning, Tromsø
- NORUT Samfunnsforskning & Ernst&Young (2000), "Evaluering av NT-programmet", Sluttrapport. Bodø/Tromsø
- Olsen, O. E. & Kvadsheim, H. (1995), "Evaluering av SNDs Program for Miljøprodukter". *RF-rapport 95/076*, Rogalandsforskning, Stavanger
- Pettersen, L. T. & Alsos, G. A. (1998), "Hva er et kvinnerettat prosjekt?- En begrepsdrøfting og et innspill til SNDs resultatrapporteringsystem". *NF-arbeidsnotat nr. 1033/98*, Nordlandsforskning, Bodø
- Reiersen, J. & Raaum, O. (1995), "Etablererstipend 1989-90; Etablering av levedyktige virksomheter". *SNF-rapport 14/95*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Reinert, E. & Schootbrugge, E. van der (1999), "Regionale næringsstrategier i kunnskapssamfunnet". Notat på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo
- Remø, S. O. (1993), "Teknologibasert nyskaping: Evaluering av SNDs program 'Etablering med ny teknologi' ". *ØF-rapport nr. 10/93*, Østlandsforskning, Lillehammer
- Reve, T. & Walderhaug, K. (1997), "Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver". *SNF-rapport 8/97*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo
- Riddervold, H. W. m. fl. (1981), "Statlige Forsknings- og Utviklingskontrakter- En analyse av Tilskuddsordningen over Industridepartementet Kap. 922- post 52 ut fra Prosjekter med bidrag i tiden 1968-1980".
- Rolfen, M. (1994), "Evaluering av FRAM-programmet, Delrapport A, Analyse av programmets målsetninger". SINTEF IFIM, Trondheim
- Rolfen, M. (1994), "Evaluering av FRAM-programmet, Delrapport B, Analyse av programmets gjennomføring". SINTEF IFIM, Trondheim
- Rolfen, M. (1995), "Evaluering av FRAM-programmet, Delrapport C, Analyse av programmets resultater". SINTEF IFIM, Trondheim
- Roughthvedt, G. (1993), "Mellom visjoner og realiteter- En studie av Distriktenes Utbyggingsfonds utvikling fram til motkonjunkturpolitikens opphør". *Hovedoppgave i historie*, Institutt for kultur og samfunnsfag, Universitetet i Oslo
- Rydningen, A. (1998), "SNDs fiskerisatsing delrapport 3- Tredje delrapport i evalueringen av SNDs strategi og virkemidler overfor fiskeindustrien". NORUT Samfunnsforskning og Fiskeriforskning, Tromsø

- Rødvei, P.-H. (1998), "Kampen om distriktspolitikken". *Hovedfagsoppgave*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø
- Schiefloe, P. M. (red.) (1997), "Evaluering av SND Nord-Trøndelag". *NTF-rapport 1997:6*, Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer
- Schootbrugge, E. van der (1999), "De Næringsrettede distriktpolitiske virkemidler: En analyse på bakgrunn av implikasjonene fra nyere innovasjonsteori". Oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo
- Sogner, K. (1994), "Fra plan til marked. Staten og elektronikkindustrien på 1970-tallet". *TMV skriftserie 9/1994*, Senter for teknologi og menneskelige verdier, Oslo
- Støle, V., Halvorsen, A. & Hulaas, H. (1996), "Lykkelig som liten? Evaluering av Jæren Produktutviklingsmodell for nyskappingsarbeid i lokalmiljø". *FOU-rapport nr. 4/96*, Agderforskning, Kristiansand
- Sæter, J. A. & Hagen, S. E. (1999), "Evaluering av SNDs og Norsk kulturråds forsøksprogram rettet mot kultur og næring". *ØF-rapport nr. 04/99*, Østlandsforskning, Lillehammer
- Sætre, J. A. (1994), "Verdivurdering av den Norske Industribank A/S- en kritisk analyse av de verdivurderinger som ble foretatt på vegne av staten og B-aksjonærene i forbindelse med utløsning av B-aksjene". Norges Handelshøyskole, Bergen
- Torvatn, H. & Munkeby, I. (1994), "En kartlegging av norske tiltak for næringslivet". NHO, Norges Forskningsråd og SINTEF IFIM, Trondheim
- Vatne, D. (1981), "Statlig industrifinansiering: Politikk og organisasjonsformer- En analyse av Industrifondet, Utviklingsfondet og Omstillingsfondet i perioden 1973-80". *Hovedoppgave i statsvitenskap*, Universitetet i Oslo
- Waagø, S., Gjørvad, P. & Nesse, P. J. (1991), "Evaluering av statlige forsknings- og utviklingskontrakter for perioden 1980-1990". STF05 A9104, SINTEF, Trondheim
- Waagø, S. m.fl. (1993), "Evaluering av offentlige Forsknings- og Utviklingskontrakter". *R-42*, Institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag, NTH, Trondheim
- Walsøe, B. R. (1997), "Med Distriktenes Utbyggingsfond til Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond- et casestudie av reorganiseringen av det distrikts- og næringsrettede virkemiddelengasjementet". *Hovedoppgave i Samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning*, Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø
- Aaraas, O. S. (1993), "Opprettelsen av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond". *Hovedfagsoppgave*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Referanser 2: Faglig og teoretisk litteratur

- Abramowitz, M. (1956), *American Economic Review*, vol. 46, s. 5-23
- Arrow, K. (1962), *Economic welfare and the allocation of resources for invention*, in R.R. Nelson (red), **The rate of direction of inventive activity**, Princeton University Press, Princeton 1962
- Averch, H. A. (1985), **A strategic analysis of science and technology policy**, John Hopkins University Press, Baltimore 1985
- Bell, G. og M. Callon (1994), *STI Review*, vol. 14, s. 59-118, OECD, Paris 1994
- Bessant, J. og H. Rush (1995), *Research Policy*, vol. 24, s. 97-114
- Bessant, J. og H. Rush (1999), *Innovation agents and technology transfer*, in M. Boden og I. Miles (red), **Services, innovation and the knowledge based economy**, Pinter (forthcoming)
- Bilderbeek, R., S. den Hertog, G. Marklund og I. Miles (1998), *Services in innovation: Knowledge intensive business services (KIBS) as co-producers of innovation*, SI4S Synthesis Report 3, STEP Group 1998
- Blume, S. (1985), *The development of Dutch science policy in international perspective 1965-1985*, RAWB Achtergrondstudies no. 14, Amsterdam 1985
- Boyer, R. og Y. Saillard (1995) (red), **Theorie de la regulation – L'état des savoirs**, Editions La Decouverte, Paris 1995
- Braadland, T. E. og J. Hauknes (2000) *Innovation in the Norwegian food cluster, A contribution to the OECD/CSTP NIS programme*, OECD Cluster workshop Utrecht, May 2000
- Brav og Gompers (1997), *Journal of Finance* 52, s. 1791-1822.
- Brooks, H. (1986), *National science policy and technological innovation*, in R. Landau og N. Rosenberg (red), **The positive sum strategy – Harnessing technology for economic growth**, National Academic Press, Washington DC 1986
- Brooks, H. (1990), *The future: Steady state or new challenges?*, in S. Cozzens et al (red), **The research system in transition**, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1990
- Bush, V. (1945), *Science – The endless frontier, A report to the President on a program for postwar scientific research*, Washington July 1945
- BVCA (1997), *The Economic Impact of Venture Capital in the UK*, British Venture Capital Association. United Kingdom
- Bygrave og Timmons (1992), **Venture Capital at the Crossroads**. Harvard Business School Press, Boston Massachusetts.
- Callon, M. (1994), *Science, Technology & Human Values*, vol. 19, s. 395-424
- Carlsson, B. (1995) (red), **Technological systems and economic performance: The case of factory automation**, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1995
- Carlsson, B. og G. Eliasson (1995), *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, 1994, s. 687-711
- Christensen, J. C. (1998), *Financing innovation*, Report from TSER project, 'Innovation systems and European Integration', University of Linköping.
- Cohen, M.D. et al (1996), *Industrial and Corporate Change*, vol. 5, 1996, s. 653-698
- David, S. og D. Foray (1995), *STI Review*, vol. 16, s. 14-25, OECD, Paris 1995

- DeBresson, C. (1996) (red), **Economic interdependence and innovative activity**, Edward Elgar, London 1996
- Dilling-Hansen et al. (1998), *Kan den økonomiske teori forklare omfanget av forskning og utvikling i danske virksomheter?* Rapport fra Analyseinstitut for Forskning. Århus.
- Dosi, G. (1988), *Journal of Economic Literature*, vol. 26, s. 1120-1171
- Dunning, J. H. (1997), **Alliance capitalism and global business**, Routledge, London 1997
- Edquist, C. (1997) (red), **Systems of innovation – Technologies, institutions and organizations**, Pinter, London 1997
- Edquist, C. (1999), *Innovation policy – A systemic approach*, paper presented at the European Socio-Economic Research Conference, Brussels, April 1999
- Ergas, H. (1987), *Does Technology Policy Matter?*, in B.R. Guile og H. Brooks (red), **Technology and Global Industry – Companies and nations in the world economy**, National Academy Press, Washington DC 1987
- Faulkner, W. og J. Senker (1995), **Knowledge frontiers - Public sector research and industrial innovation in biotechnology, engineering ceramics and parallel computing**, Clarendon Press, Oxford 1995
- Fransman, M. (1994), *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, s. 713-757
- Freeaar og Wetzel (1989), *Equity Capital for Investors*. In Brockhaus, Churchill, Katz, Kirchhoff, Vesper, Wetzel (eds.) **Frontier of Entrepreneurship Research**. s. 230-244, Wellesley, Massachusetts.
- Freeman C. (1995), *Cambridge J of Economics*, vol. 19, 1995, s. 5-24
- Freeman, C. (1987), **Technology policy and economic performance – Lessons from Japan**, Pinter, London 1987
- Gibbons, M. et al (1994), **The new production of knowledge – The dynamics of science and research in contemporary societies**, Sage, London 1994
- Gompers (1995), *Journal of Finance*, 50, 1461-1489.
- Gompers og Lerner (1998a), *Brookings Papers on Economic Activity--Microeconomics*, (1998) 149-192.
- Gompers og Lerner (1998b), *The Determinants of Corporate Venture Capital Success: Organizational Structure, Incentives, and Complementarities*. NBER working paper 6725
- Hales, M., (1999) *RISE – RTOs in the service economy*, Report to the EU Commission DG XII, University of Brighton 1999
- Hales, M., B. Preissl og J. Hauknes, The RISE project - A position paper for the RISE external researcher conference, Delft, September 13-14, 2000
- Hauknes, J. og L. Nordgren (2000) *Economic rationales of government involvement in innovation and the supply of innovation-related services*, STEP Report R-08 1999
- Hauknes, J. (1996) *Innovation in the Service Economy*, STEP Report 7/96
- Hauknes, J. (1997) **Embodied technology flows in the Norwegian economy**, The Norwegian S&T system, The National S&T indicator report, Research Council of Norway 1997
- Hauknes, J. (1998) **Services in innovation - Innovation in services: SI4S Final Report**, SI4S Synthesis Report 1, STEP 1998
- Hauknes, J. (1999) *Technological infrastructures and innovation policies*, STEP Report R-09 1999

- Hauknes, J. (1999), *Dynamical innovation systems – Do services have a role to play?*, in M. Boden og I. Miles (red), **Services, innovation and the knowledge based economy**, Pinter (forthcoming)
- Hauknes, J. (1999), *Innovation systems and capabilities*, STEP Working Paper A-10 1999
- Hauknes, J. (1999), *Norwegian Input-Output Clusters and Innovation Patterns*, in Roelandt, T. og S. den Hertog (eds.) **Boosting Innovation: The Cluster Approach**, OECD Proceedings, OECD, Paris 1999
- Hauknes, J. (2000) *A service based approach to innovation: A need for new concepts?*, Paper prepared for The economics and socio-economics of services: International perspectives, Lille June 2000
- Hauknes, J. (2000), *Innovation and economic change – Rethinking the basis of innovation measurement*, STEP Report (2000)
- Hauknes, J. og A. Isaksen (1999) **Industrial clusters in Norway**, The Norwegian S&T system, The National S&T indicator report 1999, Research Council of Norway
- Hauknes, J. og C. Antonelli (1997) *Knowledge intensive services - what is their role?*, STEP Working Paper 2/97
- Hauknes, J. og I. Miles (1996) **Services in European Innovation Systems - A review of issues**, STEP Report 6/96
- Hauknes, J., Pim den Hertog og Ian Miles (1997) *Services in the learning economy - implications for technology policy*, STEP Working Paper 1/97
- Hellman og Puri (1998), *The Interaction between Product Market and Financing Strategy: The Role of Venture Capital*. Forthcoming.
- Hertog, S. den og R. Bilderbeek (1998), *Conceptualising (service) innovation and the knowledge flows between KIBS and their clients*, SI4S Topical Paper 11, STEP Group, Oslo 1998
- Himmelberg og Petersen (1994), *Review of Economic Studies* 38, s. 38-51.
- Hodgson, G. (1988), **Economics and institutions**, Polity Press, Cambridge (UK) 1988
- Hollingsworth, J. R. og R. Boyer (1997) (red), **Contemporary capitalism – The embeddedness of institutions**, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 1997
- Justman, M. og M. Teubal (1995), *Research Policy*, vol. 24, s. 259-281
- Kline S. og N. Rosenberg (1986), *An overview of innovation*, in R. Landau og N. Rosenberg (red), **The positive sum strategy – Harnessing technology for economic growth**, National Academic Press, Washington DC 1986
- Kortum og Lerner (1998), *Does Venture Capital Spur Innovation*. NBER working paper. 6846.
- Lazonick, B. og M. O'Sullivan (1998), *Corporate Governance and the Innovative Economy: Policy Implications*, STEP report R-03-1998, STEP Group, Oslo
- Lerner (1998), *The Government as Venture Capitalist: The long run impact of the SBIR Program*. *Journal of Business*, 72 (July 1999) 285-318.
- Lumme, Mason og Suomi (1998). **Informal Venture Capital: Investors, Investments and Policy Issues in Finland**. Kluwer Academic Publishers, London UK.
- Lundvall, B.- Å. (1992a) (red), **National systems of innovation – Towards a theory of innovation and interactive learning**, Pinter, London 1992
- Lundvall, B.- Å. og S. Borrás (1998), *The globalising learning economy: Implications for innovation policy*, European Communities, Luxembourg 1998

- Malerba, F. (1998), *Public Policy and Industrial Dynamics: An Evolutionary Perspective*, ISE report project 3.1.1, ISE CD-ROM, Systems of Innovation Research Program, Department of Technology and Social Change, Linköping University 1998
- Manigart og Struyf (1997), *Small Business Economics*, 9 s. 125-135.
- Martin, S. og Scott, J.T. (2000) The nature of innovation market failure and the design of public support for private innovation, *Research Policy Vol 29 (4-5)*, s. 437-447
- Mason og Harrison (1997), *Small Business Economics* 9 s. 111-123.
- Mason og Harrison (1999a), *The Rates of Return from Informal Venture Capital Investments: Some UK Evidence*. Unpublished working paper University of Southampton, United Kingdom.
- Mason og Harrison (1999b), *Public Policy and the Development of the Informal Venture Capital Market: UK Experience and Lessons for Europe*. In K. Cowling (eds.) **Industrial Policy in Europe**, Routledge, 1999.
- Megginson, W. L. (1997) **Corporate Finance Theory**, Addison-Wesley, Reading (Mass) 1997
- Metcalfe, J. S. (1998), **Evolutionary economics and creative destruction**, Routledge, London 1998
- Morgan, K. (1997), *Learning by interacting – Inter-firm networks and enterprise support*, in **Local systems of small firms and job creation**, OECD, Paris 1997
- Mowery, D. (1994), **Science and technology policy in interdependent economies**, Kluwer Academic Publishers, Boston 1994
- Murray (1999, *Venture Capital: An Internasjonal Journal of Entrepreneurial Finance*, 1 (4). Forthcoming.
- Myers og Majluf (1984), *Journal of Financial Economics* 13 s. 187-221.
- Nelson, R. (1993) (red), **National innovation systems – A comparative analysis**, Oxford University Press, New York 1993
- Nelson, R. R. og S. Winter (1982), **An evolutionary theory of economic change**, Belknap Press, Cambridge 1982
- Nelson, R. R. (1959), *Journal of Political Economy*, vol. 67, s. 297-306
- Nelson, R. R. (1988), *Institutions supporting technical change in the United States*, in G. Dosi et al (red) **Technical Change and Economic Theory**, Pinter, London 1988
- OECD (1963), **Science, economic growth and government policy**, OECD, Paris 1963
- OECD (1971), **Science, growth and society – A new perspective**, (*the Brooks Report*), OECD, Paris 1971
- OECD (1980), **Technical change and economic policy**, (*the Delapalme Report*), OECD, Paris 1980
- OECD (1981), **Science and technology policy for the 1980s**, OECD, Paris 1981
- OECD (1982), **Innovation policy – Trends and perspectives**, OECD, Paris 1982
- OECD (1988), **New technologies in the 1990s – A socio-economic strategy**, (*the Sundqvist Report*), OECD, Paris 1988
- OECD (1991), **Technology in a changing world** (*the TEP Synthesis Report*), OECD, Paris 1991
- OECD (1992), **Technology and the economy – The key relationships** (*the TEP Background Report*), OECD, Paris 1992
- OECD (1995) **National Systems for Financing Innovation**, OECD, Paris 1995
- OECD (1995), **Boosting businesses – Advisory services**, OECD, Paris 1995

- OECD (1996), *Venture Capital and Innovation*, OECD Paris.
- OECD (1999), **Boosting Innovation: The cluster approach**, OECD Proceedings, OECD Paris 1999
- OECD (1999), *Managing national innovation systems*, OECD, Paris 1999
- OECD/EUROSTAT (1997), **The Oslo Manual**, OECD, Paris 1997
- Penrose, E. ([1959] 1995), **The theory of the growth of the firm**, Oxford University Press, Oxford 1995
- Porter, M. (1990), **The competitive advantage of nations**, Macmillan, London 1990
- Rothwell, R. (1992), *R&D Management*, vol. 22, s. 221-39
- Rothwell, R. og M. Dodgson (1992), *Technovation*, vol. 12, s. 223-238
- Rotschild, M. og J. Stiglitz (1976), *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, s. 629-649
- Sayer, A. (1995), **Radical political economy – A critique**, Blackwell, Oxford 1995
- Shils, E. (1968), **Criteria for scientific development: Public policy and national goals**, MIT Press, Cambridge (US) 1968
- Smith, K. (1996) *Interactions in Knowledge Systems: Foundations, Empirical Mapping, and Policy Implications*, **STI Review**, 16 (Paris: OECD)
- Smith, K. (1997), *Economic Infrastructures and Innovation Systems*, in Edquist (1997)
- Smith, K. (2000), *Innovation as a systemic phenomenon: rethinking the role of policy*, **Enterprise and Innovation Management Studies**, 1,1, 73-102
- Soete, L. og A. Arundel (1993) (eds.), *An integrated approach to European innovation and technology diffusion policy – a Maastricht memorandum*, EUR 15090, European Commission, Luxembourg 1993
- Solow, R. (1957), *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, s. 312 – 320
- Stiglitz, J. (1988), **Economics of the Public Sector, Second Edition**, W.W. Norton & Compan, New York 1988
- Stiglitz, J. og Weiss (1981), *American Economic Review* 71 s. 393-410.
- Stoneman, S. (1987), **The economic analysis of technology policy**, Clarendon Press, Oxford 1987
- Swelser, N. og R. Swedberg (1994) (red), **The handbook of economic sociology**, Princeton University Press, Princeton 1994
- Tassey, G. (1991), *Research Policy*, vol. 20, s. 345-361
- Tassey, G. (1992), **Technology Infrastructure and Competitive Position**, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1992
- Tassey, G. (1996), *Infratechnologies and Economic Growth*, in Teubal et al (1996)
- Teubal, M. (1997), *Research Policy*, vol. 25, s. 1161-1188
- Teubal, M. (1998), *STI Review*, no. 22, s. 138-168
- Teubal, M. et al (1996) (red), **Technological Infrastructure Policy – An International Perspective**, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1996
- Vale, B. (1992), *Four essays on asymmetric information in credit markets*, Norges Banks Skriftserie no. 20, Oslo 1992
- Wilson, C. (1977), *Journal of Economic Theory*, vol. 16, s. 167-207

Referanser 3: SND-litteratur

- Analyse av næringsområdet Kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting. *SND-rapport nr. 3 – 1996*, SND (1996)
- Analyse av næringsområdet norsk varehandel. *SND-rapport nr. 3*, 1999
- Helse- og omsorgstjenester, Utviklingstrekk og forretningsmessige muligheter. *SND-rapport nr. 2, 1997*, SND (1997)
- Håndbok i saksbehandling
- Intellektuell kapital. Hva er det? Hva betyr det for bedriften? Hvordan kan den måles?. *rapport nr. 6, 1998*, SND (1998)
- Norsk hotellnæring 1999. *SND-rapport nr. 6*, 1999
- Oppdrett av laks og ørret. *SND-rapport nr. 4*, 1999
- Pelagisk fiskerinæring i Nord-Norge. *SND-rapport nr. 2, 1998*, SND (1998)
- Reiselivsnæringen 1999- Økonomiske endringer og utfordringer. *SND-rapport nr. 5*, 1999
- SND - en medspiller i utviklingen av norske logistikk- og transportbedrifter; personer og gods. *SND-rapport nr. 3, 1998*, SND (1998)
- SND og kvinnesatsing, Aktiv bruk av kvinners ressurser i verdiskapingen. *SND arbeidsnotat (E) nr. 3, 1998*, SND (1998)
- SND - Regional satsing - En oppsummering av erfaringer fra programmet. SND (1995)
- SNDs regionale forvaltningsapparat- Rapport fra arbeidsgruppen. SND (1995)
- SNDs strategi for skjøllnæringen. *SND-rapport nr. 8, 1998*, SND (1998)
- Statistikkrapport 1994. *SND arbeidsnotat (E) nr. 3 – 1995*, Oslo
- Statistikkrapport 1995. (1996) *SND arbeidsnotat (E) nr. 3 – 1996*, Oslo
- Statistikkrapport 1. halvår1996. *SND arbeidsnotat (E) nr. 4 – 1996*, Oslo
- Statistikkrapport 1997. *SND arbeidsnotat (E) nr. 4 – 1998*, Oslo
- Årsrapporter 1993-1998
- Årsrapport SND Invest 1998-1999

Referanser 4: Offentlige dokumenter

- Innst O nr 78 (1991-92), "Innstilling fra energi- og industrikommiteén om lov om SND"
- Innst S nr 2 (1994-95), "Innstilling fra næringskomiteen om omstillingstiltak for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien - tiltak i 1994"
- Innst S nr 242 (1996-97), "Innstilling fra kommunalkommiteén om distrikts- og regionalpolitikken"
- Innst S nr 283 (1996-97), "Innstilling fra næringskommiteén om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond".
- Lov 1992-07-03 nr 97 (1992), "Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond".
- NAD (1992), "Evalueringsplan for Nasjonal handlingsplan for informasjonsteknologi". (Harlem-utvalget),
- NHD (1998), "Evalueringsplan for myndighetenes deltaking i regionale såkorn- og venturefond".
- NOE (1996), "Utfordringen- Forskning og innovasjon for ny vekst". (Aakvaag-utvalget) Rapport fra utvalg oppnevnt av Nærings- og energidepartementet
- NOU 1979:35, "Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri". (Lied-utvalget), Industridepartementet (1979)
- NOU 1981:30, "Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon". (Thulin-utvalget), Industridepartementet (1981)
- NOU 1996:23, "Konkurranse, kompetanse og miljø- Næringspolitiske hovedstrategier". (Henriksen-utvalget), NHD (1996)
- NOU 1996:23, "Konkurranse, kompetanse og miljø". (Henriksen-utvalget), NAD (1996)
- NOU 2000:7, "Ny giv for nyskaping. Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet". (Hervik-utvalget), NHD (2000)
- NOU 2000:21, "En strategi for sysselsetting og verdiskaping". (Holden-utvalget), FIN (2000)
- NOU 2000:22, "Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune". (Oppgavefordelingsutvalget), KRD (2000)
- Ot prp nr 57 (1991-92), "Om lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond Rapport fra Småbedriftsutvalget". NOE (1996)
- St meld nr 29 (1988-89), "Politikk for en regional omstilling", KAD (1989)
- St meld nr 33 (1992-93), "By og land – hand i hand, Om regional utvikling". KAD (1993)
- St meld nr 4 (1992-93), "Langtidsprogrammet". FIN (1993)
- St meld nr 4 (1996-97), "Langtidsprogrammet". FIN (1997)
- St meld nr 31 (1996-97), "Om distrikts- og regionalpolitikken". KAD (1997)
- St meld nr 41 (1997-98) "Næringspolitikk inn i det 21. århundret". NHD (1997)
- St meld nr 51 (1996-97), "Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond". NAD (1997)
- St meld nr 4 (1998-2001), "Langtidsprogrammet". FIN (1998)
- St prp 4 (1990-91), "Omorganisering av virkemiddelapparatet underlagt Næringsdepartementet", NHD (1991)

St prp 1 (1993-2000), "Budsjettproposisjoner", NHD

St prp 1 (1993-2000), "Budsjettproposisjoner", KRD

St prp 1 (1993-2000), "Budsjettproposisjoner", FID

St prp 1 (1993-2000), "Budsjettproposisjoner", MD

St prp 1 (1994-95), "Tillegg nr 9 Salderingsproposisjon"

Vedlegg 1: Tidligere evalueringer

Når det gjelder SNDs mer generelle næringspolitiske rolle, og de virkemidler SND har til rådighet i den forbindelse, har det vært gjennomført en rekke evalueringer. Områdene som er blitt evaluert er svært ulike av karakter og omfatter blant annet SNDs egenkapitalordning, samt en spørreundersøkelse angående SNDs nye datterselskap for egenkapital, SND Invest, evaluering av den tidligere grunnfinansieringsordningen, IFU/OFU-ordningene, etableringsstipend-ordningen og en totalevaluering som ble gjennomført i 1997. I tillegg har det vært gjennomført en rekke programevalueringer. Årlig blir det også gjennomført kundeundersøkelser på oppdrag fra SND.

Egenkapital

De viktigste problemstillingene i surveyundersøkelsen av SNDs egenkapitalordning (Bræin og Hervik, 1996) var knyttet til om SNDs egenkapitalavdeling hadde klart å bygge opp en portefølje av bedrifter på en slik måte at de mange mål som var satt for ordningen var nådd. Dette ville ifølge evalueringene i stor grad handle om på hvilken måte SND hadde avveid motsetningene mellom kortsiktig avkastning og langsiktighet med tålmodig kapital i særlig risikoutsatte engasjement i nyetablerte og innovative bedrifter. Evalueringen ble foretatt på oppdrag fra SND.

Metoden for denne undersøkelsen besto av telefonintervjuer. Hele egenkapitalporteføljen pr. november 1995 ble forespurt om de ville delta i undersøkelsen. Populasjonen var 79 bedrifter, og svarandelen ble til slutt på 77 prosent. I tillegg ble det gjennomført en kontrollgruppeundersøkelse blant bedrifter som hadde fått avslag fra SND på engasjement. Et tilfeldig trukket utvalg på 40 bedrifter ble forespurt om de ville delta, og 6 bedrifter ble intervjuet.

Evalueringen av SNDs egenkapitalordning resulterte i flere hovedkonklusjoner som rettet seg mot de målene som var fastsatt for ordningen. Undersøkelsen viste at målene om at SND skulle gi utbytte til staten fra og med 1998 tilsvarende statsbankenes innlånsrente på hele investeringskapitalen ble forventet oppnådd. Når det gjaldt SNDs fordeling av kapital på bedriftsstørrelse, viste undersøkelsen at SND prioriterte store bedrifter framfor små og nyetablerte bedrifter. Det ble allikevel konkludert med at SND hadde et rimelig høyt antall små og innovative bedrifter i porteføljen. Sammenlignet med andre eiere ble SND oppfattet som en langsiktig investor som kunne gi bedriftene trygghet og tilføre nyttige kontaktnettverk. Det var ikke spesielt høy addisjonalitet knyttet til SNDs investeringer.

SND er pålagt å ha en strategi for avhending av aksjer som er tilstrekkelig langsiktig og har bedriftenes ve og vel i fokus. Undersøkelsen viste at mange bedrifter ikke hadde en avhendingsavtale med SND. Av de som hadde avtale, sikret denne forkjøpsrett til øvrige eiere, og et flertall var godt fornøyd med avtalen. Når det gjaldt målet om at SND gjennom sin kapital skal tilføre bedriftene kompetanse viste det seg at bedriftene hadde høye forventninger til SNDs rådgiving og veiledning. Dette hadde ikke vært en prioritert oppgave fra SNDs side, særlig ikke til små og nystartede bedrifter. Allikevel var mange bedrifter fornøyd og mente SNDs råd og veiledning hadde hatt stor betydning for bedriftens utvikling. I forbindelse med målet om SND som aktiv eier var tilbagemeldingen

fra bedriftene at dette var som forventet eller bedre. Bedriftenes oppfatning av SND som pådriver for å forbedre prosjekter og utvikling av bedriften var at SND fylte denne rolle dårligere enn forventet eller ønsket. Evaluerernes forslag til forbedringer for SNDs egenkapitalordning var å styrke kompetansen i styrearbeidet.

Den andre spørreundersøkelsen i forbindelse med SNDs egenkapitalordning (Baardsen og Lien, 1999) ble foretatt etter at all egenkapitalaktivitet i SND hadde blitt etablert som et eget datterselskap, SND Invest AS i 1998. Undersøkelsen ble foretatt på oppdrag fra SND Invest?

Temaet som ble undersøkt i denne surveyen var SND som aktiv eier, dvs hvordan SND Invest vurderes med hensyn på forretningsutvikling, deltakelse i styret, arbeid utenfor styret, samt SND Invests rolle med hensyn til å stille avkastningskrav. Det at SND skal være en aktiv eier er uttrykt i de spesifikke målsetningene for SND Invest. Spørreundersøkelsen omfattet i alt 109 bedrifter som pr. 30.06.99 hadde SND Invest som eier, hvor SND Invest hadde styrerepresentasjon, samt bedrifter hvor SND Invest hadde avvirket sitt eierskap i perioden 01.01.98 - 31.06.99.

Resultatene fra spørreundersøkelsen var svært positive for SND Invest sin del. På spørsmål om hvorfor SND Invest ble valgt som investor viste det seg at bedriftene satte mest pris på SND som langsiktig eier. Et annet funn var at SND Invest hadde en positiv effekt med hensyn til å utløse kapital fra andre kapitalkilder. SND Invest syntes å bidra mest med finansiering for bedriftene, men også med overføring av kompetanse. Av undersøkelsen kom det fram at bedriftenes behov var store også når det gjaldt utvikling av nettverk og kontakter, samt utvikling av bedriftenes strategi.

En av konklusjonene fra denne spørreundersøkelsen var at SND hadde størst potensial som aktiv eier ved å bidra med sin kompetanse nettopp til utvikling av nettverk og bedriftsstrategier. På hvilke områder SND Invest hadde det største potensial til forbedring ble funnet ut gjennom et konstruert mål: $(\text{behov} - \text{nytte}) * \text{behov} = \text{endelig score}$. Bedriftene ga forøvrig et positivt bilde av SND Invest både når det gjaldt grundighet i saksbehandling og når det gjaldt liten grad av byråkrati, totalt sett en svært god totalevaluering av SND Invest.

Grunnfinansieringsordningen

SNDs grunnfinansieringsordning, nå kalt lavrisikolåneordning, ble evaluert i 1995 (Gjesdal, Hagen og Knivsflå, 1995) på oppdrag fra SND. Utgangspunkt for evalueringen var tanken om at SND har en sentral rolle å spille i markedet for risikolån til norsk næringsliv. Evalueringen tar tak i det omstridte tema om hvorvidt SND også bør tilby risikofrie eller lavrisiko lån. Diskusjonens utgangspunkt er at offentlige tiltak kun skal tilbys på felter med markedssvikt, dvs manglende konkurranse i ulike markedssegmenter, som for eksempel bransjemessige eller geografiske. Markedssvikt skyldes som oftest asymmetrisk informasjon, der tilbyder av lån ikke har nok informasjon om eksempelvis prosjektet eller bransjen. Dette fører til at tilbyder av lån feilvurderer det potensielle prosjektets muligheter for suksess, og dermed ikke tilbyr finansiering. Evalueringen diskuterte derfor om det eventuelt finnes samfunnsmessige gevinster ved at en offentlig virkemiddelaktør som SND tilbyr grunnfinansiering.

I evalueringen ble det argumentert teoretisk for at SND kan fungere som en effektiv konkurrent til andre finansieringsinstitusjoner som tilbyr grunnfinansieringslån på

grunn av 'economies of scope'. SND er allerede aktiv i de aktuelle markedssegmentene med sine risikolån, og har dermed ikke de samme informasjonsmessige problemene som andre potensielle konkurrenter. Det ble hevdet i evalueringen at SNDs ulempe (pr. 1995) var at SND normalt ikke var fysisk tilstede med lokalkontor. Et mer sentralt poeng var derimot at SND hadde et etablert kundeforhold til bedriftene som trenger grunnfinansieringslån, en klar fordel for SND.

I tilknytning til grunnfinansieringslån konkurrerer SND på like vilkår som private banker. SND skal tilby offentlig kredittgiving mot god pantesikkerhet, og ordningen skal være næringsnøytral. I realiteten viser det seg at mange grunnfinansieringslån er lån uten god pantesikkerhet (pant i produksjonsutstyr, og bygninger i områder med dårlig annenhåndsmarked), og dermed har grunnfinansieringslånene stor likhet med risikolån, som i følge evaluatorne burde tilbys av det offentlige.

SNDs kunder syntes å ha alternative finansieringskilder for lån til akseptabel rente. Evaluatorne mente allikevel at rentebetingelsene ville vært signifikant dårligere hvis ikke SND hadde vært tilstede i markedet. Mange av kundene følte at SND forsto eller prøvde å forstå bransjens spesielle situasjon og problemer, og dermed fremsto som en næringsbank. I og med at SND hadde en lite diversifisert grunnfinansierings portefølje, noe som viste at SND tar bransjemessige risikoer, mente evalueringen at SND dermed utgjorde et supplement til private finansieringsinstitusjoner, som særlig i nedgangstider er lite villige til å bære slik risiko.

IFU – Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter

SNDs IFU-ordning ble i 1996 evaluert på oppdrag fra SND etter knappe 2 års varighet av ordningen, og evalueringen besto av til sammen 4 delrapporter (Gjertsen, Fossen og Waagø, 1996). Rapport 1 og 2 tok for seg foreløpig konsepttilpasning og prinsipielle vurderinger av tiltakskonseptet, og konkluderte med at IFU-ordningen var basert på et meget interessant og tidsriktig konsept, men at det var behov for å øke markedsføringsinnsatsen for ordningen og å innta en mer aktiv rolle i alle faser av prosjektene. Tema for rapport 3 var vurdering av ordningens administrasjon. SND ble anbefalt å fokusere sterkere på kundebedriftenes rolle i prosjektene, både for å sikre kvalitet i prosjektene og for å skape større interesse og engasjement blant de store bedriftene. I tillegg ble det anbefalt at mer ressurser burde bli brukt i tidlige faser av prosjektene.

Tema for den siste delrapporten var en sammenfattende vurdering av IFU-ordningen. Rapporten fokuserte på 3 hovedområder, nemlig; karakteristika ved de ulike bedriftene og prosjektene i IFU-ordningen, oppnådde og forventede resultater målt i lønnsomhet, eksport, sysselsetting, kompetanseheving, varig samarbeid, utløsende effekt og type innovasjon, og avslutningsvis selve gjennomføringen av IFU-ordningen. Her ble det fokusert på ordningens formelle organisering, fordeling av viktige ressurser og aktiviteter, karakteristika ved samarbeidsrelasjonene og problemer underveis.

Rapporten baserte seg på en surveyundersøkelse som var støttet av en mindre caseundersøkelse i forkant, og en telefonintervjuundersøkelse i etterkant. Spørreundersøkelsen omfattet både leverandør- og kundebedrifter i de 34 prosjektene som hadde mottatt tilskudd fra IFU-ordningen per 01.08.95. Svarprosenten blant leverandørbedriftene var 85 prosent og blant kundebedriftene 71 prosent. Rapporten baserte seg på bedriftenes forventninger til resultater, ikke reelt oppnådde resultater.

Hovedkonklusjonene fra evalueringen var at IFU-ordningen ble forventet totalt sett å oppnå resultater i samsvar med målsetningene for ordningen. Ordningen hadde størst appell i de mest innovasjonsintensive bedriftene og bransjene i Norge, og i regioner med velutviklet næringsliv. Prosjektene fremsto som svært ulike med hensyn til både bakgrunn, resultater og gjennomføring. Prosjektene kunne deles inn i 3 hovedtyper; kundebedrift som referansekunde, kundebedrift som markedskanal, samt prosjekter med delt kommersialisering mellom bedriftene. Ut fra dette kom evalueringene med følgende anbefalinger: SND burde vurdere behovet for sterkere satsing på å nå bedrifter og bransjer med lav innovasjonsintensitet og å nå geografiske områder med mindre velutviklet næringsliv. I tillegg burde SND differensiere saksbehandling, oppfølging av bedrifter og kontraktsforslag i forhold til de ulike typene prosjekter nevnt over.

OFU – Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter

Når det gjelder OFU-kontraktene, er denne ordningen blitt evaluert flere ganger siden 1968, da ordningen ble igangsatt. Tidligere het ordningen SFU - statlige forsknings- og utviklingskontrakter. Den eldste evalueringen av ordningen ble foretatt i 1981, av Riddervold et al., på oppdrag fra Industridepartementet.

Vi har valgt å fokusere på de tre evalueringene av OFU-ordningen som er foretatt i de senere årene, og som dermed er nærmere dagens SND i tid. En evaluering ble utført i 1991 av Waagø, Gjørvad og Nesse, og denne evalueringen var initiert av Industrifondet som på den tid administrerte ordningen. Denne evalueringen undersøker ordningen for perioden 1980-1990. Hovedproblemstillingene i evalueringen er hva ordningen og de midler som er bevilget over ordningen har ført til i form av konkrete resultater for etatene og bedriftene, samt hvilke faktorer som påvirker resultatet av den enkelte kontrakt og ordningen som helhet, og hvordan ordningen kan forbedres.

Metoden som er benyttet i evalueringen er en spørreundersøkelse tilknyttet 99 av de 101 prosjektene som er gjennomført i perioden. Personer som hadde hatt en sentral plassering i prosjektet ble intervjuet personlig, og de hadde på forhånd mottatt spørsmålene i form av et spørreskjema. Resultatene som blir fremhevet i evalueringen er at ordningen har bidratt til å styrke norsk industris leveringsevne til det offentlige, og ifølge bedriftene har de fått en styrket internasjonal konkurranseevne. Ordningen har hovedsakelig ført til vekst i form av økt omsetning og antall nye arbeidsplasser. 50% av de bedriftene som har oppnådd leveranse utover etaten mener prosjektet har vært en økonomisk suksess, og evalueringen hevder at det er i denne gruppen prosjekter at potensialet for fortjeneste er størst. Fortjenesten sett i forhold til bedriftenes investerte kapital er i følge evalueringene akseptabel, og forventet tilbakebetalingstid er beregnet til 5 år. I etatene har ordningen hovedsakelig ført til økt servicegrad, og i en del tilfeller til kostnadsreduksjoner, men ordningen har i liten grad blitt brukt til å forbedre arbeidsmiljøet i etaten.

Hovedkonklusjonene fra evalueringen av SFU-ordningen 1980-1990 er at ordningen kan karakteriseres som vellykket, og den positive utviklingen mot slutten av perioden, med økende omfang nye typer bedrifter og etater spredt over hele landet og med dette et økende antall leveranser til etater, blir fremhevet. Men evalueringen viser også at det er stor forskjell mellom ulike etater og bedrifter i hvor mye de har fått ut av ordningen, noe som viser at SFU-ordningen har utviklingspotensialer.

OFU-ordningen ble i 1993 evaluert for perioden 1988 til 1992 av Waagø, Pettersen, Skjelnes og Nesse. Evalueringen ble utført på oppdrag fra SND, og fokuserte på ordningens effekter og effektivitet. Undersøkelsen ble spesielt rettet mot å analysere hvorvidt den sterke økningen i omfang av ordningen hadde gitt dårligere effekter. Metodisk sett besto undersøkelsen av spørreskjemaer til bedrifter og etater som hadde deltatt i ordningen, til sammen 161 prosjekter, supplert med telefonkontakt med svargiverne. I tillegg ble 10 avslagbedrifter, saksbehandlere i SND og personer i kontaktutvalget for ordningen intervjuet.

Når det gjelder effektene for bedriftene viste det seg at mellom 50 og 60 pst av totalt antall prosjekter hadde resultert i salg til etat (hele 80 pst av de avsluttede prosjektene). Andelen som resulterte i salg har hatt en klar forbedring. 50 pst av prosjektene endte med salg utover etat. Når det gjelder eksport har det også her vært en økning, og det er særlig prosjekter i store bedrifter som resulterer i eksport. Tilbakebetalingstiden for prosjektene er svært kort, der 84 pst oppgir under fem år. Den gjennomsnittlige tilbakebetalingstiden er på tre til fire år, noe som er lengre enn de tidligere evalueringene har vist (2-3 år). 63 pst vurderer prosjektet som lønnsomt, og evalueringen viser at utvidelsen av ordningen ikke har ført til mindre lønnsomme prosjekter for bedriftene enn tidligere. Sysselsettingseffekten av OFU-ordningen er også høy. Når det gjelder effektene for etatene som har vært deltakende i ordningen viser evalueringen at de har vært mindre enn forventet. Prosjektene brukes overveiende til å utvide tjenestespekteret, og mindre til effektivisering som er motivet for ordningen.

OFU-ordningen kan vise til en høy addisjonalitet på de deltakende prosjektene, og addisjonaliteten vurderes høyere enn ved forrige evaluering. Men, det er stor forskjell mellom grupper av bedrifter, og den største addisjonaliteten er i små bedrifter. Addisjonaliteten viser seg å være svært lav i de tilfeller hvor bedrifter og etater allerede har (hatt) et samarbeid innenfor FoU, og til dels også der bedriftene tidligere har hatt leveranse til etaten.

Når det gjelder administrasjon av ordningen viser det seg at markedsføringen fortsatt ikke er god nok, spesielt mot etater. Den mest effektive metoden for markedsføring viser seg å være direkte kontakt med bedrifter og etater. I forbindelse med saksbehandlingstiden for ordningen mener verken bedrifter eller etater at denne er for byråkratisk eller tar for lang tid.

Evalueringen konkluderer med at OFU-ordningen er en positiv ordning, både samfunnsøkonomisk sett og for de deltakende bedrifter og etater. Kvaliteten på ordningen avhenger av tilstrekkelig tilfang av motiverte etater, og derfor må markedsføringen rettes spesielt mot disse. De største forbedringspotensialene for ordningen ligger nettopp i markedsføring, men også i en større bevissthet rundt valg av prosjekter, bedrifter og etater, samt større krav til kvalitet på planlegging av prosjektene og kunde-/markedskontakt i løpet av prosjektgjennomføringen.

Den tredje 'evalueringen' som er foretatt av OFU-ordningen er utført av Nesse i 1995. Rapporten er utviklet i forbindelse med et doktorgradsstipend fra Statskonsult gjennom Regjeringens treårige 'Program for statlige innkjøp'. Problemstillingen for evalueringen er hvordan samarbeidet mellom etat og bedrift påvirker prosjektsuksess, og formålet med rapporten er å komme med anbefalinger om hvordan etater bør opptre i samarbeidet med private bedrifter for å oppnå prosjekresultater som står i forhold til

etatens krav og målsettinger. Bakgrunnen for denne problemstillingen er at samarbeid mellom to aktører kan drives etter forskjellige prinsipper, der etatens motiv er behovet for effektivisering og rasjonalisering, mens bedriftens motiv kan være å benytte samarbeidet som en plattform for å nå et større og mer lukrativt marked enn etaten. Bedriftens motiv krever at den er markedsorientert, og kan føre til at den utvikler et mest mulig standardisert produkt, og reduserer omfanget av skreddersøm til beste for etaten.

Metoden som er benyttet i evalueringen er detaljerte dybdestudier av fire OFU-kontrakter, samt intervjuer med etatene om hvilke områder ved OFU-kontraktene som burde bli gjenstand for forbedringer.

I anbefalingene til etatene fremheves det at etaten må være bevisst i sitt partnervalg. Det er viktig å ha et balansert styrkeforhold mellom partene, både med hensyn til markeds- og teknologistyrke. Det er dessuten en klar fordel med en gjensidig avhengighet mellom etat og bedrift. I selve prosjektsamarbeidet er det viktig med aktiv deltakelse fra begge sider, og en effektiv kommunikasjon mellom partene. Etaten må stille krav for å få tilfredsstilt egne behov, men må samtidig sette av tid til prosjektet, med representasjon av kompetente personer i styringsgruppen, men etaten bør ikke legge for store føringer på prosjektet heller. Det er viktig at etaten involverer sluttbrukerne fra etaten i konseptutviklingen og uttestingen av produktet. Ved avvik fra fremdriftsplan og kravsspesifikasjoner må etaten vise større pågåenhet enn tidligere.

Som administrerer av OFU-ordningen på undersøkelsestidspunktet gis det også anbefalinger til SND. Hovedkonklusjonen er at SND bør følge opp OFU-prosjektene i langt større grad, og da ikke bare etaten som er involvert, men snarere bedriftene. Dette fordi tidsforsinkelser og kostnadsoverskridelser, i tillegg til uforutsette tekniske problemer, ofte synes å skyldes bedriftenes dreining mot mer lukrative målgrupper enn etaten. Rapporten hevder at SND bør ha større anledning til å sanksjonere, dvs å kutte pengestrømmen hvis prosjektet avviker fra planen i for stor grad.

Etablererstipendordningen

Det finnes flere evalueringer av SNDs etablererstipendordning med ulike problemstillinger og geografiske områder i fokus. To av evalueringene er foretatt på bakgrunn av personer som fikk etablererstipend i 1989 og 1990, altså før SND var opprettet og fikk ansvaret for ordningen, men evalueringene inkluderes siden det ikke er gjort noen andre hovedevalueringer av dette virkemiddelet siden. Temaene i de to evalueringene er henholdsvis sysselsetting og lønnsomhet, og overlevelsesnivåen til virksomhetene. Den siste evalueringen fokuserer på etablererstipendordningen i Oslo.

Etablererstipendbedriftenes sysselsetting og lønnsomhet ble undersøkt av Bolkesjø og Jørgensen i 1995 på oppdrag fra KRD. I tillegg til registerdata om bedriftene fra SNDs engasjementsregister bygde analysen på to spørreundersøkelser som ble gjennomført i 1991 og i 1994. Spørreundersøkelsen i 1991 gikk ut til 1064 bedrifter og fikk en svarprosent på 58,4 prosent. Denne undersøkelsen ble fulgt opp med en ny survey i 1994 der alle som hadde fått tilsendt det forrige spørreskjemaet ble kontaktet på nytt. For de som svarte i 1991 ble svarprosenten ved oppfølgingsundersøkelsen på 53,4 prosent, for de som ikke svarte i 1991 ble den på kun 22,1 prosent.

Noen av konklusjonene fra undersøkelsen av sysselsetting var at de som fikk store stipend og stipend til utviklingsfasen etablerte større bedrifter enn andre. Det var en tendens til at det ble etablert større bedrifter utenfor DU-områdene enn innenfor, og det ble etablert større bedrifter i bykommuner enn i landkommuner. Nærmere halvparten av arbeidsplassene var deltidsjobber. Når det gjaldt virksomhetenes sysselsettingsvekst viste det seg at kun en liten andel hadde vokst i antall ansatte fra 1991 til 1994.

Det andre hovedtemaet for denne evalueringen var virksomhetenes lønnsomhetsutvikling. I denne sammenhengen var det forskjeller mellom etablerernes kjønn. Menn hadde en større andel etableringer med negativt resultat, men samtidig en større andel med høyt resultat. Når det gjaldt den geografiske fordelingen viste det seg at det innenfor DU-områdene var en relativt lav andel med negativt resultat, men samtidig også en lav andel bedrifter med resultater i den øvre resultatgruppen. I perioden 1991 til 1993 gikk andelen virksomheter med negativt resultat ned, og denne andelen økte med størrelse på virksomheten. Sammenlignet med andre bedrifter viste etablererstipendbedriftene en gunstig resultat- og omsetningsutvikling fra 1992 til 1993.

Overlevelsesraten til årgangene fra 1989 og 1990 var på 50%. Av de som hadde innstilt virksomheten var de aller fleste basert på frivillig avvikling, bare 8% var konkurser. Undersøkelsen viste at årsakene til innstillingene kunne grupperes i 3 hovedgrupper, nemlig at det hadde oppstått alternative jobbmuligheter for etablereren, etablereren hadde feilvurdert markedet, samt problemer med finansiering, både til drift og investeringer. Hovedkonklusjonen fra evalueringen av etablererstipend bedriftenes sysselsetting og lønnsomhet var at man burde opprettholde den strategien man hadde for etableringsstipendordningen.

En separat evaluering er blitt gjort av bedriftenes overlevelsessevne spesielt (Reiersen og Raaum, 1995). De konkrete problemstillingene i evalueringen var hvem som planlegger etablering av egen virksomhet med etablererstipend, hvor mange av stipendiatene som var omfattet av ordningen i 1989 eller 1990 som fortsatt drev egen virksomhet på undersøkelsestidspunktet i 1994, hvor mange av de etablerte virksomhetene som overlevde og faktorer som spilte en rolle for virksomhetenes overlevelse. Evalueringen av bedriftenes overlevelsessevne var basert på det samme datamaterialet som evalueringen av bedriftenes sysselsetting og lønnsomhetsutvikling (se over).

Hovedkonklusjonen fra rapporten var at verken DU-område, tilsagnsbeløp, deltakelse på etablererkurs, næringstilknytning eller ledighetsrate i bostedskommunen var av betydning for virksomhetenes overlevelse. Det som syntes å være utslagsgivende faktor var hvorvidt etablereren hadde fått individuell hjelp til etableringen. Overlevelsen var dårligere hos de virksomhetene som oppga at etablererstipendet var av avgjørende betydning for etablering. Evalueringene antok at siden ordningen primært gir støtte til realisering av allerede eksisterende virksomhetsideer, ville nok mange av stipendmottakerne ha etablert seg uansett, og at addisjonaliteten ved ordningen derfor er diskutabel. Når det gjaldt utvelgelse og prioritering av stipendiater var arbeidsledige en prioritert gruppe. Evalueringen viste at denne gruppen etablerte mindre levedyktige virksomheter, særlig de langtidsledige.

En av anbefalingene som evalueringen ga var derfor forslag om en nøyere vurdering av hvorvidt arbeidsledige og yrkeshemmede burde være prioriterte grupper i

etablererstipendordningen. Argumentene var at disse gruppene har vanskelig for å finne inntektsgivende arbeid uansett 'strategi'. Det ble foreslått at disse gruppene heller burde få tilbud om kvalifisering eller utdanning. Når det gjaldt ordningens prioritering av kvinner viste evalueringen at ingenting tydet på at denne prioriteringen ga lavere suksessrate.

Den siste evalueringen som er blitt gjort av etablererstipendordningen fokuserte på etablererstipend i Oslo (Bølkesjø, 1999). Rapporten ble utarbeidet på oppdrag fra Næringssetaten i Oslo kommune. Målet med evalueringen var å få innsikt i hvordan stipendordningen har fungert, slik at ordningen i framtida kan innrettes på en best mulig måte for å nå de mål som er satt.

Analysen bygger på data som kommunen selv hadde hentet inn gjennom telefonintervjuer høsten 1998. I alt 179 prosjekter fikk midler gjennom etablererstipendordningen i Oslo i perioden 1995 til 1997, og undersøkelsen blant disse viste at nær 40% av stipendmottakerne mente at stipendet var avgjørende for etableringen av virksomheten. Fram til høsten 1998 var det en overlevelseshastighet på over 90%. Etablererstipendene ga en total sysselsetting på 515 årsverk. Sammenlignet med analyser av etablererstipendene i andre fylker hadde etablererstipendvirksomhetene i Oslo både en høy sysselsetting og omsetning. En stor andel av bedriftene var innovative foretak. Lønnsomhetsprofilen blant virksomhetene var derimot svært variabel, og rundt en tredjedel av bedriftene hadde et negativt driftsresultat i 1997.

Hovedkonklusjonen fra analysen var at resultatene fra stipendordningen i Oslo var positive. Det ble allikevel pekt på en del utfordringer. Den varierende lønnsomhetsprofilen for virksomhetene kunne ifølge evaluererne trolig forklares ved at bedriftene hadde en relativt lang utviklingsfase, og at erfaring fra denne type virksomheter viser at de ofte vil få økonomiske problemer før de kommer i en fase hvor de tjener penger. Utfordringen ligger i å følge opp disse virksomhetene. Et annet poeng som kom fram gjennom undersøkelsen var at mange som hadde fått stipend ikke hadde noen aktivitet på undersøkelsestidspunktet, og at det burde være interessant å klargjøre hva dette skyldes. En tredje utfordring for Oslo-regionen burde være å utnytte det store potensialet som ligger i de mange virksomhetsideene som ikke får tilsagn om etablererstipend.

Totalevaluering av SND

Etter at SND ble etablert i 1993 har hele SNDs virksomhet foreløpig kun blitt evaluert en gang. Hovedproblemstillingene for totalevalueringen (Reve og Walderhaug, 1997) var å undersøke effektene av ny organisering av SND (tidligere DU, Industribanken, Småbedriftsfondet og Industrifondet), SNDs virkemiddelbruk fordelt på nasjonale og distriktsrettede virkemidler, samt policy- og virkemiddelutvikling i tilknytning til SNDs rolle som premissgiver i utformingen og utøvelsen av den nasjonale nærings- og regionalpolitikken.

Mer spesifikke problemstillinger omfattet hvordan SND hadde håndtert samspillet med andre virkemidler og aktører, hvordan egenkapitalvirksomheten ble ivaretatt, hvordan programsatsingene ble ivaretatt og hvordan SND hadde håndtert omstilling av områder/steder og engasjementer i krisebedrifter.

Metodisk sett benyttet denne totalevalueringen seg av materiale av ulikt slag; skriftlig materiale fra SND og myndighetene, foreliggende statistikk, intervjudata (fra samtaler med ressurspersoner, møter med SND-styret og SND-ledelsen) og eksterne evalueringer. Pga. knappe ressurs- og tidsrammer ble det ikke foretatt noen kritisk empirisk analyse av SNDs virksomhet. Det ble ikke gjort noen studie av effektene av SNDs virkemiddelbruk eller foretatt noen brukerundersøkelse for å avdekke næringslivets erfaringer med SND. Evalueringen tok heller ikke sikte på å gi noen systematisk gjennomgang av de mange sider ved norsk distriktpolitikk.

Totalt sett fikk SND en god vurdering av evalueringene. SND som virkemiddelaktør ble begrunnet ut fra økonomisk teori om markedssvikt i kredittmarkedene og ut fra argumentet om avvik mellom politiske og (privat)økonomiske mål. Det ble framholdt at det er en markedssvikt på risikolån til FoU-investeringer og investeringer i utkantstrøk med dårlig pantesikkerhet, samt manglende tilgang på risikovillig egenkapital til nyskaping. Et av målene for SND er at SND skal være et instrument både i nærings- og distriktpolitikken. Evalueringen konkluderte med at de samme mekanismene gjelder på de to politikkområdene, og derfor gjelder også det samme sett av virkemidler. Forskjellen mellom generell næringspolitikk og distriktpolitikk ligger ifølge evalueringene kun i doseringen av virkemidlene. Næringssvake områder burde støttes gjennom høyere tilskuddsandeler.

Målet med opprettelsen av SND var å realisere samordningsgevinster og forenkle kundenes relasjon med virkemiddelapparatet. Evalueringen konkluderte med at samordningsgevinstene syntes å overstige samordningskostnadene, som omfattet kostnader ved samkjøring av styringssystemer og utvikling av en felles identitet og organisasjonskultur i den nye organisasjonen. Evalueringen påpekte at det tok tid å realisere gevinstene, og det ble konkludert med at det fortsatt var forbedringspotensial. Gevinstene ved samordningen var høyere kompetanse i organisasjonen gjennom nyrekruttering og læring, og økt kvalitet på saksbehandlingen. Generelt hevdet evalueringene at de fremtidige utfordringene ved iverksettelsen av den planlagte samordningen mellom SND sentralt og det nye fylkesapparatet med distriktskontorer trolig ville bli større enn de organisatoriske problemene ved opprettelsen av SND.

I forholdet til sine kunder konkluderte evalueringen med at SND hadde klart å samle alle henvendelser ett sted, slik en av hensiktene med sammenslåingen var. SND hadde fått et klarere fokus på kundenes samlede finansieringsbehov, og kundene mente at SND var blitt mer løsningsorientert og mindre byråkratisk.

Totalevalueringen av SND ble avsluttet med å anbefale en ny inndeling av SND som organisasjon. Evalueringen foreslo to nye divisjoner i SND, en nyskappingsdivisjon og en kredittdivisjon. Egenkapitaldivisjonen, Invest in Norway og divisjonen for Russland og Øst-Europa skulle beholdes uforandret.

Konklusjonen når det gjaldt SNDs rolle som premissleverandør for de politiske myndigheter var at evalueringen setter spørsmålsteget ved om SND faktisk spiller den rollen. Evalueringene mente SND mest av alt var en iverksetter av nærings- og distriktpolitikk, og mindre en premissgiver for de politiske myndigheter i nærings- og distriktpolitiske spørsmål.

SNDs programvirksomhet

SNDs programmer er den delen av SNDs virksomhet som er blitt hyppigst evaluert og de fleste programmene er evaluert to ganger siden SND ble opprettet i 1993. Et fellestrekk for de fleste evalueringene er at de fokuserer på de ulike programmenes intensjoner/målsetninger, gjennomføring/organisasjon og resultater/effekter. I tillegg undersøker noen evalueringer suksesskriterier for bedriftene som deltar i programmet og andre evalueringer undersøker programmets eksterne relevans. Kun de evalueringer som knytter seg til programmer som per juli 2000 er i drift i SND er tatt med i denne oversikten. Et unntak fra dette er SNDs Nettverksprogram som nå er avsluttet, men der nettverkstankegangen og erfaringene fra programmet fortsatt er i aktiv bruk i forbindelse med tildelingen av de vanlige virkemidlene i SND. Nettverksarbeid er fortsatt en viktig del av SNDs tilbud til sine kunder selv om det ikke er ordnet i en spesiell programsatsing.

FRAM

Det er foretatt 2 evalueringer av FRAM-programmet på oppdrag fra SND. Fordelt på 3 delrapporter undersøkte den tidligste evalueringen (Rolfsen, 1994/5) henholdsvis FRAM-programmets målsetninger, gjennomføring og resultater. Datamaterialet for undersøkelsene var blant annet evaluerers personlige deltakelse på en rekke bedrifts- og konsulentsamlinger, en spørreundersøkelse til bedrifter som startet opp etter januar 1994, telefonintervjuer med bedrifter som hadde gjennomført situasjonsanalyse i 1993, intervjuer med program- og samlingsledelse, 5 casestudier, samt skriftlig materiale av ulikt slag.

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

Gjennomføringen av FRAM-programmet ble også evaluert. Den innledende situasjonsanalysen, verktøyet for utvelgelse av bedrifter til FRAM eller et første trinn i en bedriftsanalyse, ble av bedriftene evaluert positivt. Det samme ble bedriftssamlingene. I forhold til FRAM-konsulentenes rolle i programmet ble innføringen av kvalitetssikring av konsulentrekrutteringen vurdert som et nyttig tiltak av evaluerer.

Når det gjaldt vurderingen av resultatene av FRAM viste evalueringen at målsetningene i FRAM om en lønnsomhetsvekst på 5 prosent i bedriftene ikke var nådd. Programmet hadde hatt en avgjørende betydning for bedriftene uten at dette kunne måles i økt lønnsomhet. Evalueringen anbefalte at programmet burde fokusere på prosjekter som kan gi økt lønnsomhet etter at FRAM har oppgradert bedriftene på strategisk kompetanse.

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

Datagrunnlaget for undersøkelsene i evalueringen var av ulike slag. Det ble gjennomført en postal undersøkelse blant bedriftsledere eller andre ledere som hadde deltatt i FRAM, og blant en tilsvarende gruppe som ikke hadde deltatt. Et tilsvarende utvalg personer, både FRAM-deltakere og ikke-deltakende, deltok i en telefonsurvey. I tillegg ble ulikt skriftlig materiale og regnskapsopplysninger for bedriftene benyttet. En rekke personlige intervjuer med bedriftsledere som hadde deltatt i FRAM ble foretatt.

De viktigste funnene fra resultatanalysen av FRAM var at bedriftenes faktiske strategiske utgangspunkt og motiver for deltakelsen faller godt sammen med sentrale deler av idégrunnlaget for FRAM. Bedriftene ga gjennomgående en positiv evaluering av deltakelsen, og nytteverdien av denne i form av at programmet hadde gitt bedriftene et bedre kunnskapsgrunnlag for å håndtere bedriftens fremtid. Evalueringen konkluderte med at mange FRAM-bedrifter nådde målene om 5 prosent lønnsomhetsforbedring. Men forbedringene i økonomisk resultat som kunne måles i FRAM-bedriftene var ikke vesentlig forskjellig fra en kontrollgruppe av bedrifter som ikke hadde deltatt i FRAM. Evalueringene hevdet at undersøkelsen kanskje ble foretatt på et for tidlig tidspunkt til å kunne spore de økonomiske effektene av programsatsingen. På bakgrunn av en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse ble FRAM-programmet allikevel vurdert som forsvarlig. Konklusjonen var at FRAM-programmet burde fortsette.

Evalueringen kom med en del forslag til forbedringer av programmet. Før oppstart burde det foretas en kartlegging av kandidatenes kunnskapsmessige utgangspunkt for kritisk å vurdere om kandidaten burde delta i FRAM eller kanaliseres til andre program i eller utenfor SND. I tillegg til kunnskap burde også kandidatenes motivasjon undersøkes på forhånd. Faglig burde det bli innført en mer omfattende markedsføringsdel i programmet. Med utgangspunkt i at bedrifter har ulike behov for strategisk kompetanse burde man i større grad differensiere FRAM rundt grupper med felles problemstillinger. Evalueringen anbefalte at FRAM burde være et generisk program, men med elementer av skreddersøm.

Nettverksprogrammet

SNDs Nettverksprogram ble formelt avsluttet som eget program ved utgangen av 1998. I dets åtte år lange virksomhetstid ble programmet evaluert to ganger på oppdrag fra SND, en gang i 1994 og en gang i 1998.

Den første evalueringen av Nettverksprogrammet (Nesheim, 1994) omfattet flere problemstillinger. Evalueringen tok for seg programmets intensjon og arbeidsmodell, programmets organisering, iverksetting og gjennomføring, resultater i deltakerbedriftene, samt en vurdering av suksesskriterier. Evalueringen benyttet seg av flere metoder for å undersøke disse problemstillingene. Den empiriske delen av evalueringen besto av en kvalitativ del, basert på 20 intervjuer og skriftlig datamateriale av ulikt slag, og en kvantitativ del, basert på en spørreskjemaundersøkelse til 53 nettverk med i alt 215 bedrifter i fase 3 av programmet. Svarprosenten på bedriftsskjemaet ble til slutt på 63 prosent og på nettverksskjemaet 53 prosent.

Generelt viste evalueringen at Nettverksprogrammet hadde fungert etter intensjonene for programmet, og både organisering, iverksetting og gjennomføringen fikk en god evaluering fra bedriftene. Med hensyn til resultatene for deltakerbedriftene viste

evalueringen at delresultater av Nettverksprogrammet var henholdsvis økt kompetanse i bedriftene, økt bevissthet om bedriftenes strategiske situasjon og konkurranseevne, samt større markedsforståelse. Totalresultatene viste derimot at det var stor variasjon mellom ulike bedrifter. Viktige suksesskriterier som ble fremhevet var at jo bedre samarbeidsklima, jo lavere intern usikkerhet i nettverket eller jo viktigere samarbeidet var for bedriftene, desto høyere var resultatoppnåelsen. Bare et fåtall av bedriftene ga et entydig svar på spørsmålet om samarbeidet hadde vært en fornuftig bruk av ressurser. Evalueringen fremhevet at resultatet av Nettverksprogrammet summert for alle bedriftene allikevel var positivt fordi gevinsten av 'suksess' ble vurdert å være større enn tapet ved 'fiasko'. Evalueringerne hevdet at det var for tidlig å trekke konklusjoner fra SNDs Nettverksprogram, men tilrødde en videre satsing på programmet.

Den andre evalueringen av SNDs Nettverksprogram tok opp noen av de samme problemstillingene som den første (ECON, 1998). Evalueringen skulle etter programmets andre 4-årsperiode undersøke om programmet hadde fungert etter intensjonene, om effektene av programmet sto i rimelig forhold til innsatsen, og i tillegg om det på enkelte områder kunne være fornuftig med korrigeringer i et eventuelt nytt program.

Evalueringen gjennomførte flere intervjuer med programledelsen, både ved oppstart og i løpet av evalueringsprosessen. Midtveis i prosessen arrangerte evalueringen en paneldebatt med deltakerne, bedriftsrepresentanter fra tre nettverk og konsulenter fra SND, der temaet var næringslivets utfordringer i nettverkssamarbeid, både problemer, suksesskriterier og gevinster. Evalueringen kartla dessuten vurderinger fra alle bedriftene som hadde deltatt i Nettverksprogrammet i perioden 1991 til 1997 (2537 bedrifter) og konsulentene (374) gjennom en spørreundersøkelse. Det ble også foretatt en regnskapsanalyse av de deltakende bedriftene for å avgjøre effekten av programmet. Tilsvarende ble gjort for en kontrollgruppe av bedrifter (400) som ikke deltok i Nettverksprogrammet. Svarprosenten på henholdsvis nettverksbedriftene, kontrollgruppen og konsulentene var 38 prosent, 30 prosent og 56 prosent. For å supplere materialet fra spørreundersøkelsen og kontrollere for skjevheter i materialet ble det foretatt telefonintervjuer med ca. 100 nettverksbedrifter som ikke hadde svart på spørreskjemaet. På bakgrunn av resultatene som kom fram fra effektevalueringen av de deltakende bedriftene ble det foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av Nettverksprogrammet.

Konklusjonene fra evalueringens spørreundersøkelse var at bedriftene mente at nettverkene bidro positivt til bedriftenes måloppnåelse. Dette kunne derimot ikke påvises i målbare resultater i regnskapsanalysene som evalueringen foretok av bedriftene. Den kontrafaktiske undersøkelsen viste at bedriftene som deltok i Nettverksprogrammet ikke hadde bedre regnskapsmessige resultater enn de som ikke deltok. Evalueringen konkluderte med at det var vanskelig å tallfeste de eksterne virkningene av nettverkssamarbeidet. Hovedkonklusjonen fra evalueringen var at Nettverksprogrammet ble anbefalt avsluttet i sin daværende form, og foreslått videreført som et mer avgrenset, målrettet og treffsikkert virkemiddel.

FORNY

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

Metodisk sett ble evalueringen basert på en teoretisk tilnærming til FORNY-programmet, gjennomgang av internasjonale erfaringer, beskrivelser av organiseringen av de seks regionale FORNY-enhetene og i noen grad drøftet gjennomføringen, samt en spørreundersøkelse blant 207 forskere som var registrert med en ide i programmet for å kartlegge deres syn på FORNY. Svarprosenten i surveyen var på 60 prosent.

Etter en evaluering av alle disse problemstillingene konkluderte evaluererne med at FORNY-programmet burde fortsette, men kom også med en del forslag til forbedringer eller områder det burde fokuseres på. Hovedkonklusjonene på den organisatoriske siden var at FORNY ville vært tjent med en samordning av organisasjonen. I tillegg burde den 'harde' delen av kommersialiseringsprosessen, etablering av virksomheter, skilles ut i egne A/S. Den 'myke' delen, infrastrukturbyggingen, burde rettes mot universitetssystemet, være regionalt forankret, men ha en felles enhet nasjonalt. I tilknytning til FORNYs strategi burde de lokale FORNY-enhetene jobbe mer proaktivt og selektivt mot utvalgte miljøer. Med hensyn til om finansieringsmodellen ga gode incentiver var anbefalingen i evalueringen at incentivmidlene, kr. 200 000 pr. kommersialisering på undersøkelsestidspunktet, burde differensieres ut fra om prosjektet omfattet spesifikke indikatorer for positive eksterne virkninger. Indikatorer som ble foreslått var blant annet markedsimperfeksjoner, forskningsinnhold, nyhetsverdi, patenterbarhet og beskyttelse, risikonivå, addisjonalitet, nettverk rundt etablering eller lisensiering, om lisensieringen var i Norge eller utlandet og om man eventuelt fikk til nyetablering utenfor sentrale strøk.

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

NT-programmet

Det er blitt gjort to evalueringer av Programmet for nyskaping og teknologiutvikling i Nord-Norge (NT-programmet). Den første evalueringen ble foretatt i 1996 og den andre i 2000.

I den første evalueringen av NT-programmet (Isaksen et al., 1996) ble flere problemstillinger undersøkt. Hovedfokus i evalueringen var om målsetningene i programmet ble oppnådd, og å vurdere NT-programmets rolle innenfor det totale virkemiddelapparatet i Nord-Norge. I tillegg skulle evalueringen se på om

målsetningene var tilpasset forutsetningene i nordnorsk næringsliv på begynnelsen av 1990-tallet, og om de var i tråd med forskningslitteratur om innovasjons- og teknologiutvikling. Deretter skulle det gjøres en vurdering om de konkrete tiltakene var utformet slik at det var mulig å nå disse målsetningene.

Evalueringen benyttet seg av ulike metoder i undersøkelsen av problemstillingene, blant annet litteraturstudier, analyse av næringsstatistikk og NT-databasen. Tre ulike postale spørreundersøkelser ble foretatt der NT-bedrifter som har deltatt i ulike perioder og i ulike ordninger under NT-programmet var med. Svarprosentene i de ulike undersøkelsene varierte fra 77 prosent til kun 40 prosent. I tillegg ble det foretatt intervjuer med ledelsen i 19 utvalgte vanlige bedrifter, med de fem 'oppmerksomhetsbedriftene' og med representanter for to FoU-institusjoner, direktøren og saksbehandlere i NT-sekretariatet og med plan- og næringsetaten i Troms fylkeskommune.

Alt i alt fikk NT-programmet en svært god evaluering. Utformingen av programmet var i tråd med perspektivene som ble trukket opp i moderne innovasjonsforskning, og programmet var godt tilpasset de behovene som fantes i nordnorsk næringsliv. Resultatene som ble oppnådd gjennom NT-programmet var gode. NT-programmet hadde nådd hensiktsmessig målgruppe av innovative bedrifter. Det primære bidraget fra programmet var i følge evalueringen ikke støtte til den teknologiske delen av innovasjonsprosessen. NT-programmet hadde i stedet bidratt til å øke bedriftenes evne og muligheter til å utforske markedene, å integrere innovasjonsaktiviteten med bedriftens bredere strategi og å oppnå effektiv prosjektledelse. Programmet syntes å ha oppnådd de konkrete målene satt for omsetning i bedriftene på grunnlag av en betydelig mengde nye eller endrede produkter og prosesser.

I forbindelse med NT-programmets rolle i virkemiddelapparatet i Nord-Norge fremhevet evalueringen at programmet var viktig fordi det var 'noe annet' enn bare finansiell støtte, og dette 'annet' var først og fremst en meget aktiv oppfølging av bedriftene og en mer helhetlig støtte til alle deler av innovasjonsprosessen enn i andre programmer.

Evalueringen konkluderte med at det var viktig å videreutvikle og øke støtten til de såkalte 'oppmerksomhetsbedriftene' i NT-programmet, og at det ble anbefalt å ansette en ekstra person med økonomi/markedsføring/strategikompetanse i denne forbindelsen. I tillegg anbefalte evalueringen at 'NT-konseptet' for støtte til innovativ aktivitet i bedrifter burde introduseres også i andre geografiske områder.

Den andre evalueringen av NT-programmet (Norut samfunnsforskning og Ernst&Young, 2000) ble foretatt 4 år etter den første og tok opp en del av de samme problemstillingene, nemlig vurdering av måloppnåelse, resultater og effekter, samt programmets rolle og profil i forhold til behov og det øvrige virkemiddelapparatet. For å sikre sammenlignbarhet med resultater fra tidligere evalueringer ble de samme metodene valgt for den kvantitative delen av denne evalueringen. I tilknytning til evalueringens vurdering av programmets eksterne relevans ble en metode som innebar en utstrakt bruk av intervjuer med sentrale aktører innenfor nyskappingsområdet benyttet.

Undersøkelsen av måloppnåelse, resultater og effekter i NT-programmet viste at det fortsatt var behov for et slikt program. FoU-aktiviteten i nordnorske bedrifter var ikke vesentlig endret siden programstarten for 12 år tidligere, men bedriftene syntes å være bedre rustet med hensyn til kompetanse, erfaring fra prosjektarbeid, nettverk og muligheter til å benytte seg av kompetent hjelp regionalt. Programmets største bidrag var det finansielle, men som den forrige evalueringen konkluderte med, var NT-programmet allikevel 'noe annet' i form av spesiell teknologikompetanse og oppfølgingsstrategi. Evalueringen konkluderte med at programmet etter all sannsynlighet kunne antas å være samfunnsøkonomisk lønnsomt og at addisjonaliteten på prosjektene var høy.

Siden NT-programmet organisatorisk ikke er en del av det normale SND, men administreres fra et eget sekretariat, ble programmet vurdert opp mot SNDs distriktskontorer. Når det gjaldt kompetanse ble det framholdt at NT hadde en meget god teknologi- og nettverkskompetanse, mens SND DK var sterkere på merkantile områder. I forhold til administrasjon ble NT oppfattet som mer fleksibel og mindre byråkratisk enn DK'ene, noe som ble forklart med NTs mindre organisasjon og enklere målstruktur. NT-programmets administrasjonsbudsjett tillot også en langt mer proaktiv arbeidsform enn DK'ene. Evalueringen konkluderte også med at NT hadde en helt annen kultur enn DK'ene. NT-programmet var mer preget av entreprenøriell kultur mens DK'ene var av mer forvaltningsmessige og av til dels 'bankmessig' karakter.

Avslutningsvis skisserte evalueringen opp fire modeller for NT-programmets fremtid. Den ene gikk ut på å samordne og integrere NT-programmet i SNDs ordinære virksomhet. I den andre modellen skulle NT tillegges større del av SNDs nyskappingsoppgaver og eventuelt også programmer som i dag kjøres innenfor Forskningsrådet. Den tredje modellen gikk ut på å tillegge NT-programmet oppgaven med kontaktskaping, saksbehandling og oppfølging av bedrifter og prosjekter, men der bevilgningen skulle komme fra DKene. Den siste modellen var et forslag om at NT-programmet skulle spisse sin profil i forhold til distriktskontorene. Anbefalingen fra evalueringen ga støtte til den siste modellen, der det ble hevdet at NT burde reposisjonere seg i forhold til DKene basert på programmets kjernekompetanse i form av teknologikompetanse hos saksbehandler og risikovillighet, gjerne i tidlige utviklingsfaser. NT-programmet burde fokusere på teknologiprosjekter og ikke teknologibedrifter i seg selv. I tillegg burde programmet satse på utvikling av nye tjenestekonsepter basert på teknologiutvikling, noe som ville innebære at fremtidige NT-bedrifter ikke nødvendigvis burde være produsenter av fysiske produkter, slik NTs strategi var på undersøkelsestidspunktet.

I etterkant av evalueringen er NT-programmet blitt videreført i 2 ganger 2 år, med spissing av programmet.

ENT

Det er blitt foretatt kun en ordinær evaluering av programmet 'Etablering med ny teknologi' (Remø, 1993). I tillegg er det blitt skrevet en prosjektoppgave i Management Programmet Næringsutvikling internt i SND (SND, 1998). Denne oppgaven gjorde en resultatevaluering av ENT-programmet.

Den ordinære evalueringen som ble gjort i 1993 var en midtveisevaluering av ENTs programperiode fra 1991 til 1995 på oppdrag fra SND. Hensikten med evalueringen var av

formativ karakter, dvs å belyse ulike sider ved gjennomføringen av programmet på en måte som kunne bidra til forbedringer og eventuelle kursendringer. Evalueringen var med andre ord ikke en ren resultatevaluering. Problemstillingene som ble tatt opp i evalueringen var karakteristika ved nyetableringene, grad av måloppnåelse for både deltakerne og programmet, bruk av virkemidler i de ulike programfasene, suksessfaktorer og kritisk fase, samfunnsøkonomisk perspektiv, administrative forhold, samt avgrensning mot andre programmer.

Siden evalueringen ble foretatt da programmet kun hadde vært i knappe to år var det få konkrete resultater fra programmet i form av nyetableringer. Programmet kunne i følge evalueringen ikke karakteriseres som helt vellykket etter de formelle målsetningene, men gjennomføringen hadde vært fleksibel og ledelsen hadde vist en evne til å prioritere kommersialisering av prosjekter gjennom veiledning som burde styrke teknologibasert nyskaping i Norge. Evalueringen konkluderte med at ENT-programmet i all hovedsak hadde etablert eller realisert inkrementelle innovasjoner, teknologibasert hverdagsnyskaping, og kun unntaksvis radikale innovasjoner.

En av anbefalingene fra evalueringen var at ENT burde utformes og gjennomføres over en lengre tidsperiode for å kunne inngå i en mer langsiktig og forpliktende satsing på nyskaping i SND. Programmets innretning mot målgruppens behov ble vurdert som god. Nedslagsfeltet til ENT-programmet var geografisk konsentrert til Østlandet, og det ble vurdert som svært aktuelt å styrke programmets tilgjengelighet også i resten av landet. Et problem som ble fremhevet i tilknytning til ENT-programmet og resten av SND var at en del prosjekter ble 'stående på vent' etter at forprosjekteringen i ENT-programmet var over fordi de hadde vansker med å få midler fra SNDs ordinære støtteordninger til å etablere en virksomhet.

Den andre rapporten som tar opp problemstillinger i tilknytning til ENT-programmet (SND, 1998) presenteres også her på tross av at den ikke var en evaluering i vanlig forstand, men var en intern SND-rapport. I denne rapporten ble det foretatt en resultatevaluering av programmet, noe som ikke ble gjort i den forrige fordi tidsaspektet var for kort den gang. Rapporten vurderte om ENT-programmet hadde vært et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå SNDs overordnede mål om økt verdiskapning og de spesifikke mål som gjaldt for ENT. Rapporten benyttet seg av mange av de samme metodene som den foregående evalueringen, men i et mer begrenset omfang enn tidligere. Det ble heller ikke gjennomført noen spørreundersøkelse med idehavere slik den forrige evalueringen utførte. Intervjuer, TIs database over alle prosjektene, samt SNDs egen statistikk ble benyttet i undersøkelsen.

I forbindelse med ENT-programmets måloppnåelse konkluderte rapporten med at det opprinnelige målet for programmet om at 20 prosent av prosjektene skulle nå en omsetning på 25-30 millioner kroner i løpet av en 3-5 årsperiode ikke var nådd. Mulige årsaker som ble fremhevet var at målsetningen var for ambisiøs, og at programmet var dreid bort fra det opprinnelige. Programmet viste seg derimot å nå målsetningene om kommersialiseringsandeler og dekningsbidrag per prosjekt. Rapporten fremhevet at ENT-programmet så ut til å utnytte SNDs ressurser bedre enn gjennomsnittet av SNDs virkemidler i form av lavere kostnader per arbeidsplass skapt. ENT-programmet var fortsatt ujevnt fordelt geografisk, slik også den forrige evalueringen fremhevet. Nærmessig viste denne rapporten at ENT hadde påfallende få IT-rettete prosjekter.

Rapporten anbefalte at ENT-programmet ble videreført med visse endringer. I forbindelse med målene for programmet burde disse fokuseres mot tre forhold; tilfang av prosjekter, vurdering/silingsprosess og effektene av programmet. Dette ville kreve en endret arbeidsform i retning av mer akkvisisjon, mer interaktive arbeidsprosesser og forenklet administrasjon. I tillegg burde oppfølgingen ved distriktskontorene styrkes. Et annet poeng fra rapporten gjaldt programmets navn. Undersøkelsene både i den tidligere evalueringen og i denne rapporten viste at programmet ikke var fokusert på utvikling av ny og radikal teknologi slik navnet ENT signaliserer. Resultatene fra programmet var snarere hverdagsinnovasjoner og konklusjonen ble at programmet burde skifte navn fra 'Etablering med ny teknologi' til 'Lønnsom ideforedling'.

Vedlegg 2: Datagrunnlaget for evalueringen

Innledning

Hensikten med dette vedlegget er å gi SND, NHD og framtidige evalueringsprosjekter del i våre erfaringer med SNDs databaser i forbindelse med den delen av evalueringen av SND som STEP-gruppen gjennomførte i 2000. Det er ingen grunn til at framtidige evalueringer skal bruke like mye tid som oss til å avdekke og i størst mulig grad bøte på de svakhetene som disse basene har. Vedlegget gir først en drøfting av noen generelle sider ved datasettet som har dannet grunnlag for analysen og deretter noen av de problemene vi har møtt i arbeidet med dette. På denne måten håper vi også å gi et inntrykk av noen av de problemene som er forbundet med å forstå hvordan SNDs ressurser benyttes for en ekstern evaluering.

I kapittel 6 er det redegjort nærmere for konstruksjon av datagrunnlaget for evalueringen av SNDs støtte til og engasjement overfor bedriftene. Dette datagrunnlaget er basert på flere datasett som beskrevet over, eller tabelloppslag som evalueringene ble gitt adgang til gjennom særskilt konsesjon fra Datatilsynet og med bistand fra SND ble dataene overført fra dataforvalteren Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) i flere omganger i løpet av etter vinteren 2000.

På grunn av en rekke misforståelser og uklarheter tok det lang tid før konsesjon fra Datatilsynet var klar, og vi fikk tilgang til dataene. Først i løpet av mars 2000 begynte vi å få inn data fra NSD som gjorde oss i stand til å begynne arbeidet med å bli kjent med dem og tilrettelegge dem og kvalitetsikre dem for våre formål.

Disse dataene, som omtales som SNDs engasjementsregister, består dels av et eldre registersystem basert på et tidligere kundeføringssystem i DU og senere SND, dels av et sett av tabeller for perioden fra og med 1994 til og med 1. september 1999. Dette siste datasettet springer ut av SNDs interne saksbehandlingsverktøy og reskontrosystem for kontohold og økonomistyring. Dette SND/KIS-baserte datasettet danner hovedgrunnlaget for vår analyse.

Leseren må selvsagt ha i mente at vi i det følgende vil konsentrere oss om de svake sidene ved databasen, ikke gi noen balansert evaluering av basen i forhold til andre offentlige databaser, eller for SNDs interne formål. Men generelt kan en si at er basen dårlig for evalueringsformål er den også dårlig for administrative formål. Hvilke svakheter vi er opptatt av er selvsagt bestemt av formålet med evalueringen: å gi en beskrivelse av SNDs

kontakter med hensyn på variable som antall ansatte, lokalisering, bransje og økonomiske hovedstørrelser.

Vi har ikke kompetanse eller nødvendig innsikt til å vurdere systemet som system for økonomistyring. Vårt fokus på disse dataene er som grunnlag for videre analyse og kontakt opp mot SNDs primære klienter, bedriftene.

Basen er ikke lagd for forskningsformål...

En klassisk uttalelse når vi påpeker svakheter i offentlige registre er å si at basen ikke ble laget for forskningsformål – underforstått: den fungerer greit for sitt tiltenkte administrative formål. Men egentlig er det helt omvendt. Som forskere kan vi i langt større grad tolerere litt støy i dataene. For administrative formål derimot kan selv mindre unøyaktigheter få langt mer alvorlige konsekvenser fordi man ofte er mer opptatt av den enkelte bedrift enn populasjonens statistiske egenskaper. Men både for administrative og forskningsformål gjelder det at svakheter ved basen gjør den mye mer arbeidskrevende, gjør at bare nøkkelpersoner med lang erfaring med alle basens rariteter kan bruke basen for å skaffe opplysninger om enkeltforetak/bedrifter eller å utarbeide statistiske oversikter over geografisk fordeling, fordeling på virkemidler, utvikling over tid. osv.

Hovedproblemet – bedrift og foretak

Et hovedproblem med basen i den form den er tilgjengelig er enheten i basen foretak. Hovedinteressen for virkemiddeltildelingen og analysen av effekter er på bedriftsnivå, et nivå som ikke finnes igjen i disse dataene. Vi følger her SSBs definisjon av bedrift, dvs. en lokal produksjonsenhet. Denne kan enten være sammenfallende med den juridiske enheten – foretaket, dvs. vi har et enbedriftsforetak, eller bedriften kan være en av flere innen samme foretak.

Vi er i den uheldig situasjonen av vi i det norske statistiske systemet har økonomiske data, regnskapsdata på foretaksnivå – og en lang rekke andre data på bedriftsnivå. Dette skaper problemer for alle evalueringer, all rapportering av virkning av offentlige tiltak. Disse dreier seg nesten alltid om støtte til *bedrifter*, ikke til foretak. En sentral interesse for nærings- og regionalpolitiske forhold er geografisk fordeling, næring og sysselsettingsvekst. SNDs engasjement opererer med et prosjektnivå som er geografisk lokalisert, men uten at det er direkte knyttet til et bedriftsnivå, eller bedriftsliknende enheter i foretaket. Prinsipielt sett er det kun på dette nivået at geografisk fordeling, næringsfordeling osv. gir mening.

Veldig mange av de store støttemottakerne er foretak med mange bedrifter under sin paraply. Uten data om *enkeltbedriftene* er det umulig å vise den geografiske fordelingen av støtte, virkemidler mm. Uten data om enkeltbedriftene er det umulig å si noe presist om utviklingen av antall sysselsatte. Det er bare bedriften som entydig tilhører en bestemt bransje, foretaket f.eks Hydro kan være i vidt forskjellige bransjer – og det er ikke meningsfylt å snakke om at Hydro, med alle sine ansatte og hele sin omsetning skal tilordnes aluminium, olje eller gjødselproduksjon.

I SND basen har en bare brukt foretaksnummeret, og dermed vil en for alle flerbedriftforetak – det er forholdsvis få, om lag en sjettedel – men de er store og viktige ikke kunne si noe om geografisk fordeling, om utviklingen i antall sysselsatte ved f.eks å

koble seg opp mot SSBs BoF-register. I SND-basen er dette problemet løst ved at vi har en kommunekode og næringskode på foretaket i adressefila – og en kommunekode og næringskode i prosjektdatabasen. Det er dette siste paret av koder som antakeligvis sier noe om bedriften, men bedriften som sådan er ikke identifisert – vi har ikke noe navn og adresse. Dermed er det umulig å kontrollere opplysningene om næring og totalt antall ansatte som finnes i prosjektfila. Hadde man her bare brukt bedriftsnummeret, så hadde dette vært en helautomatisk affære. En ville da ha fått historiske data om totalt antall sysselsatte, kjønn, utdanning, inntekt, hvor utdanningsted osv. fra SSBs sysselsettingsfiler.

Det oppstår også problemer hver gang en bedrift skifter foretak – da skifter foretaksnummeret – mens bedriftsnummeret forblir det samme. Dermed kunne en studere bedriftens eierskifter. Det å bli kjøpt opp er såpass vanlig i vår tid at her går viktig informasjon tapt – det blir vanskelig å holde oversikt over prosjektene – hvis de da ikke bare fortsetter å være registrert på opprinnelig eier (= foretak). Men hadde den informasjonen om det enkelte prosjekt – som vi må anta er den enkelte bedrift – vært av høy kvalitet ville dette problemet ikke ha vært så stort, men dessverre er kvaliteten på registreringen forholdsvis lav.

Oversikt over tabellstrukturen

Vi ser i hovedsak på perioden fra 1994-98. I denne perioden har vi et sett med filer som i grove trekk følger samme opplegg, mens tilsagnsårgangen 1999 har en annen struktur som følge av systemomlegging i SND.

En kjernetabell identifiserer foretakene med navn, foretaksnummer ol. det interne løpenummer og en intern kundeidentifikasjon (heretter kid) som brukes som nøkkel i alle de sentrale tabellene. Dette unike nummeret er den såkalte primærnøkkelen. Alternativt kunne en brukt Enhetsregisterets organisasjonsnummer¹⁰⁸ og folkeregisterets personnummer. Det finnes fordeler og ulemper ved begge framgangsmåter – som vi ikke skal gå inn på her.

Det er om lag 60 000 kunder registrert i engasjementsregisteret, akkumulert over flere tiår. Det er ikke noe felt som opplyser om når nye nummer blir opprettet, siste endring, sjekk av adresse ol. Det er nyttig for administrative formål og ofte svært nyttig for forskningsformål. Men siden bedrifter forsvinner og oppstår er det veldig greit å vite hvilken årgang av SSBs bedrifts- og foretaksregister (BoF) eller Enhetsregister (ER) en skal lete etter bedriften for å sammenligne opplysninger.

Basen inneholder også foretaksnumre i form av organisasjonsnumre. Noen av dem er sekssifret, sju-sifret, åttensifret – ingen av disse har noen åpenbare forbindelse til SSBs nummersystemer. Ser vi på de 9-sifrede foretaksnumrene, klarer vi å finne igjen om lag to tredeler til tre firedeler, de øvrige klarer vi ikke å finne igjen i SSBs BoF-register. Det kan skyldes at dette er foretak uten sysselsetting, f.eks. rene eierselskap, eller foretak i en så tidlig fase at det ikke er registrert sysselsetting i foretaket, men andelen av slike uidentifiserte foretak er så høy at dette bør undersøkes nærmere.

¹⁰⁸ En burde der det er mulig bruke bedriftens, dvs. den lokale produksjonens enhetsnummer. Dette er mest stabilt, mens derimot foretaksnummeret (til den juridiske enheten) kan skifte raskt, ved blant annet ved eierskifter.

I tillegg er det flere personnummer i databasen. Vårt inntrykk er at det ikke finnes noen klare rutiner for hvordan overgangen fra person til etablert bedrift skal gjøres. I det foreliggende materiale er det ingen fil som kobler den personlige etablerer til det foretak som eventuelt ble etablert.

Like KID'er – med ulike opplysninger

Uansett hva en bruker som primærnøkkel må den være unik i adressefila. Det er den ikke. Pga. sammelting av SBS-systemet og industribanken (IBAS) er det mange dubletter, over 9 000. Problemet med dubletter er selvsagt hvilken av dem en skal stole på, hvilken som skal oppdateres (eventuelt begge). Vi har bare foretatt noen enkle kontroller av opplysningene i dublettene:

- bedriftsnavnene er ikke like
- adressene er ikke like – svært ofte mangler den ene rekorden adresse, eller det er postboks på den ene og gateadresse på den andre. Ofte trenger man både post og besøksadresse, men dette skal ligge på en rekord.

Det finnes gale formålskoder i prosjektfila, ikke mange, men hvis det ligger viktige opplysninger på dem kan det få alvorlige konsekvenser.

Navn på prosjektet

Det er uvanlig at det ikke er noe navn og/eller kort beskrivelse av prosjektet – ikke så sannsynlig at folk husker/har prosjektnr, ikke lett å kontrollere i ettertid om det er registrert feil opplysninger.

Generelt dårlig kvalitet

Arbeidet med basen har avdekket at den er mangler alle de virkemidler en bruker for å få datakvaliteten høy:

- at det ikke er lov å legge inn gale verdier i databasen, f.eks finnes det KID'er i prosjekt, konto og finans som ikke finnes i adresseregisteret.
- Det er ikke elementær sjekk av konsistens, slik at antall kvinnelige og mannlige ansatte summerer seg til totalt antall ansatt.
- Det er ingen sjekk mot banale skrivefeil. For eksempel blir 1 mann og 2 kvinner til 33333 ansatte.
- En finner stadig verdier på variablene som ikke er tillatte, dette kan unngås ved bakgrunnsjekk av verdier eller at man må velge fra en tabell med lovlig verdier.
- Det finnes beløp både i hele tusen og i kroner.

Kvalitet er ikke bare et spørsmål om å ikke taste inn galt, ikke kontrollere det som er inntastet. Det er enkelt. Kvalitet er også et spørsmål om å sjekke om de dataene som er lagt inn gir mening. Ta for eksempel forholdet mellom driftsinntekter og sysselsetting. Av bedrifter med hvor det er registrert positive driftsinntekter, men ingen sysselsetting, finner

vi om lag 1000 tilfeller. Omlag 300 har veldig små driftsinntekter, men 700 har over 100 tusen, 350 har over 1 mill, 25 har over 100 mill i registrerte driftsinntekter, men 0 sysselsatte iflg. SND-basen. Uten en kvalitets- og konsistenssjekk på slike forhold, vil rapporter og indikatorer som omfatter f.eks. driftsinntekter per sysselsatt kunne bli svært villedende.

Eksemplene på dubletter, feiltasting, manglende data (næring, kommune, antall sysselsatte) er svært mange. De av variablene i databasen som virkelig er rene og pene er i et klart mindretall – om de finnes. En virkelig detaljert gjennomgang av dette hører ikke hjemme her, men for framtidige evalueringer er en full gjennomgang av struktur (bedrift, foretak mm.) og kvalitet helt avgjørende.

Gjennomføringen av databearbeiding og analyse

Med den opprinnelige omtalen av grunnlagsdataene vi fikk i utgangspunktet, var vår forståelse av de data vi fikk overført at de var komplette pr dags dato og velstrukturerte for våre formål. Grunnlagsdataene genereres internt i SND gjennom saksbehandlingen av enkeltsaker som leder opp til avgivelse av et tilsagn fra det relevante beslutningsnivå i SND-systemet. Sentralt i denne saksbehandlingen står utviklingen av et såkalt statistikkskjema som i detalj skal beskrive søkerbedriften, prosjektet det søkes om midler til, dets karakter og formål og hvilke virkemidler SND gir støtte til.

Ved avgivelse av tilsagn legges dataene i dette skjemaet inn i det interne KIS-systemet (vi beskriver her situasjonen før innføringen av det nye QBS-systemet i SND) og danner basis for den engasjementsoversikt SND bruker i intern administrasjon og økonomistyring. I tillegg har dette systemet, som primært er et økonomisystem, i tillegg fungert som grunnlag for mer saksorientert statistikkproduksjon og analyse i SND-systemet, bl.a. i forbindelse med de årlige statistikkrapportene.

Basisenheten i dette systemet er det enkelte tilsagn om støtte over ett enkelt virkemiddel. Det samlede tilsagnet til en enkelt bedrift kan etter dette bestå av ett eller flere virkemiddeltilsagn, med kopplingsnøkler, som vedtaksnummer som identifiserer det samlede prosjektet, som knytter de enkelte nivåene sammen.

Et gitt tilsagn registreres når det gis og står ført som balanse til bedriften enten avklarer at prosjektet er gjennomført eller igangsettes og ber om utbetaling av beløpet, eller melder tilbake at tilagnet helt eller delvis ikke benyttes. Tilsagnet blir da annullert. Tilsagnet kan også annulleres dersom SND finner at forutsetningene for prosjektet er endret. Et gitt tilsagn er gyldig i opp til tre år. Med det er det svært viktig at all informasjon som baserer seg på faktisk bruk av SNDs midler og hvilke bedrifter de tilfaller baserer seg på oppdatert informasjon om utebetalinger, annulleringer og hhv. tapsavsetninger og konstaterte tap.

Vi fikk overført data fra NSD etter tilsagnsårganger, etter år for avgivelse av det opprinnelige tilsagnet, hvor opplysningene fra statistikkskjemaet for porteføljen hvert tilsagnsår var delt over tre filer. Det tok over en måned fra konsensjon var klar før vi fikk overlevert komplett datasett for årgangene 1994-99.

Kvalitetssikring og datatilrettelegging

Dokumentasjonen av datasettene var svært mangelfull. Den viktigste kilde for dokumentasjon av datasettene ble bruken av de relevante delene av SNDs interne Håndbok

som beskriver utfylling av statistikkskjemaet, en indirekte og arbeidskrevende, men virksom metode. I dette materialet var det derimot ingen dokumentasjon av de statusvariable som er nødvendige for de enkelte tilsagnene.

Virkemidlene er dels identifisert gjennom en detaljert og spesifikk virkemiddelkode, som i prinsippet angir hvilke inntektskonti i SND-systemet midlene hentes fra. Dette systemet ble innført i SND med virkning fra 1994 og skulle i prinsippet gjelde hele datasettet. Administrative omlegginger i SND, bl.a. gjennom parallellføring de første årene i KIS-systemet og det tidligere systemet brukt av Industribanken/Industrifondet, førte til at et betydelig antall engasjementer var dobbeltført i våre data. Dessuten var kontostruktur og virkemiddelkode ikke gjennomført i hht. retningslinjene i dokumentasjonen, noe som innebar en vesentlig forlengelse av den planlagte tilvenningsperioden og sikring av samordnet informasjon.

Senere viste det seg også at enkelte av SND-programmene ikke var inkludert i dette oppsettet, disse førte sitt eget ofte manuelle system etter egne retningslinjer. Disse dataene måtte vi la være å fange opp. Fiskarbankens system har vært operert utenfor SND/KIS til 1. september 1999 og er derfor holdt utenfor denne evalueringen.

Virkemiddeltilsagn er også identifisert gjennom den tilskuddskonto eller lånekonto som tilsagnet gis over. Strukturen i kontonummeret for KIS-baserte tilsagn er strukturert og lar en identifisere indirekte virkemiddeltype og beslutningsnivå. For de konti som har sin opprinnelse innenfor KIS-systemet er denne koplingen i stor grad lagt og uproblematisk. Derimot måtte vi manuelt gå gjennom alle ikke-KIS-baserte tilsagn, som da hadde en annen kontostruktur, og få rettet disse opp i hht. den samme standarden for virkemiddelkoding.

Bakgrunnsinformasjon om foretaket som fikk det enkelte tilsagnet og karakteristikken av prosjektet er gitt i disse dataene bl.a. gjennom en næringsklassifisering av foretaket og en karakterisering av det tematiske innholdet i prosjektet, også etter en næringsaktivitetsklasse. Det er viktig å være klar over at denne klassifiseringen av prosjektet karakter ikke er næringsklassifisering i vanlig forstand. Det er funksjonell temakode, og ikke en karakterisering av næringsvirksomhet.

Næringsklassifisering av foretaket og prosjektet er foretatt av SNDs saksbehandler eller den som oppdaterer kunderegisteret i SND. Det er ikke redegjort for prinsippene for hvordan dette skjer, utover å peke på retningslinjene som er gitt i den nasjonale næringsstandard. Disse retningslinjene baserer seg på klassifisering etter viktigste primære næringsvirksomhet, og skjer på nivå av den enkelte såkalte lokale bransjeenhet. For registre som inkluderer flerbedriftsforetak er det ikke anbefalt å bruke næringsklassifisering på foretaksnivå.

Store deler av denne klassifiseringen var beheftet med betydelige feil i de data vi fikk som var i hht. det oppsettet som var beskrevet. I stor grad var tilsagnene ikke oppdatert med hensyn til konsistent næringskoding etter SN94, med stor del etter den tidligere standarden SN86 og med et betydelig antall koder som var uidentifiserbare.

Ved overføringen av data for tilsagn gitt i 1999, var ikke disse dataene strukturert på samme måte som tidligere årganger og med variabelidentifikasjon og format som ikke var mulig å kjenne igjen fra de tidligere årganger. Disse dataene var generert fra det nye reskontrosystemet som ble innført høsten 1999 og vi antar at variabelidentifikasjon og

struktur for 1999-tilsagene springer ut av dette. Med noe veiledning fra NSD og med betydelig innsats av prøving og feiling fikk vi koplet også disse dataene. Det oppdaterte kunderegisteret inneholdt oppdatert næringskoding for flere foretak etter SN94.

Selv etter en betydelig oppdatering av kundeidentifikasjon gjennom et foretaksnummer i KIS har skjedd, med oppgradering til at faktiske foretak har fått et organisasjonsnummer, basert på Enhetsregisteret. Denne opprettingen fikk vi innarbeidet gjennom tilkoplingen av 1999-dataene som omtalt over. Som redegjort for tidligere kan vi etter dette identifisere ca. 9 600 foretaksliknende enheter innenfor det reduserte engasjementsdatasettet vi har brukt som underlag, hvorav om lag 9 000 har foretaksidentifikasjon som i prinsippet er et tillatelig organisasjonsnummer. Reduseringen er gjort slik at vi unngår alle problemer knyttet til tildeling av organisasjonsnumre for offentlige virksomheter. Datasettet er begrenset til private foretak, inkludert foretak med en betydelig statlig eierandel. Av disse kan vi kople om lag to tredeler til SSB-data, og med det få tak på Bedrifts- og foretaksregisterets tall for antall ansatte og omsetning. Hva dette avviket skyldes har vi ingen formening om. Vi har ikke hatt tilgang til SSBs oppdaterte BOF-register pr høsten 1999, siste utkjøring vi har kunnet kople er ett år eldre. Det er allikevel lite trolig at dette alene kan forklare dette avviket. En annen mulighet er manglende oppdatering av KIS i forhold til foretak som gjennomgår endringer eller legges ned. Det kan tyde på at et oppdateringsarbeid er nødvendig også på foretaksnivå.

Ved kontroll av KIS-systemets foretaksopplysninger mot SSBs opplysninger om de samme foretakene, fant vi tildels betydelige avvik først og fremst mellom statistikkskjemaets opplysninger om antall ansatte og tilsvarende fra SSB. Vi har derfor valgt å se fullstendig bort fra KIS-dataenes opplysninger om antall ansatte. Det har i tillegg vært et betydelig problem at kontoopplysninger i en del tilfelle omfatter dobbelttelling, idet både tilsagns- og balansekonti inngår. Dette har først latt seg endelig korrigere i løpet av de siste ukene av evalueringen.

Det synes i stor grad som KIS-systemet har vært basert på manuell inntasting av informasjon, i stedet for å være basert på menystyrte algoritmer. Åpenbare tastefeil har vi etter beste evne prøvd å luke ut der hvor de kan ha konsekvenser. En viss frustrasjon har også vært knyttet til inkonsekvent bruk av feilkoder for tellevariable, noe som har medført summeringsfeil. Vi håper at det vesentligste av dette nå er rettet opp.

Endring av interne regnskapssystemer fant vi etterhvert også hadde lagret seg i systemet, først og fremst gjennom fortegnsendringer i tilsagnsbeløp. Vi maktet å identifisere dette selv, med bakgrunn i det systematiske mønster vi fant i fortegnsfordelingen. Det er klart at de første analysene vi gjorde på det opprinnelige grunnlaget skaffet oss et betydelig hodebry i forhold til problemet med å gjenskape statistikkrapportenes tall.

Et problem vi i liten grad har kunnet gå inn i er hvilke variasjoner endringer i forholdet mellom SND sentralt og fylkeskommunene har hatt. Eventuelt forskjellige retningslinjer for føring av opplysninger er ikke fanget opp, og ingen dokumentasjon av slike forhold er stilt til rådighet for evaluererne.

En vesentlig del av de ressursene som var satt av til analyse var etter dette i stor grad benyttet til justering og tilrettelegging av datasettet. Av denne grunn kom vi ikke i gang med analyse for fullt før på ettersommeren 2000, noe som har hatt betydelige konsekvenser for den analysen vi har kunnet gjennomføre.

Oppdatert status og balanse som analysegrunnlag

På dette tidspunktet ble det åpenbart for oss at vår forutsetning om oppdatert informasjon om tilsagn ikke var oppfylt. De data vi i første omgang fikk tilgang til er hva vi omtalte som årgangsdumper av det enkelte tilsagnsår pr 31.12. i tilsagnsåret. Statusvariable omkring annulleringer, tap m.m. refererer derfor kun til dette året og er ikke oppdatert for senere utvikling av engasjementet. Dessuten fikk vi ved kontakt med SND medio august beskjed om at den risikoklassifisering av foretakene vi da hadde fra tilsagnsårene var svært mangelfull og vesentlig endret gjennom senere oppdatering.

Vi ba på dette tidspunkt om en spesifisert oversendelse av oppdaterte tapstall, risikoklassifisering og annulleringer i forhold til det datagrunnlaget vi hadde, inkludert en konvertering av kontoidentifikasjon som lot oss gjennomføre en overføring av de data vi hadde til oppdaterte engasjementsregistre over løpende engasjementer.

Data for bruk av tapsfond behandles utenom KIS-systemet, slik at avsetninger mot forventet tap på engasjementer ikke framgår av de data vi har hatt tilgjengelig, og dermed ikke utviklingen av den forventede bruken av tapsfond, basert på SNDs egne halvårslige vurderinger. Vi fikk tilgang til årlige bokføringer av konstaterte tap, bokført i perioden 1995-99, for de av våre engasjementer som ikke hadde korrekt kontostruktur, med oppdaterte kontonumre. Disse var dermed svært vanskelige å kople. Vurderingen i kapitlet er basert på en alternativ prosedyre for å identifisere engasjementene.

Konverteringslister mellom 'gamle' og nye kontonumre har vi ennå ikke mottatt. Den oppdaterte risikoklassifiseringen vi fikk tilgang til og som vi har benyttet til å beregne SNDs tapsforventninger gir i følge SND opphav til fordelinger som de i en viss grad ikke kjenner igjen.

Oppdaterte annulleringsdata har det samme koplingsproblemet som gjelder tap. I tillegg har vi den aller siste tiden vi har hatt tilgang til disse dataene i enkelte tilfelle sett en negativ differanse mellom ettersendte akkumulerte annulleringer pr 31.12.99/dags dato og hel- og del-annulleringer i tilsagnsåret. Bergningene av netto tilsagn, og med det utbetalingene for de avsluttede tilsagnsårgangene 1994-97 er derfor beheftet med en del usikkerhet.

Det er vårt inntrykk at en vesentlig årsak til de problemer vi har hatt med engasjementsdataene, skyldes at det i liten grad er en samlet ekspertise som kjenner systemet i den formen vi fikk det stilt til rådighet og med det hvilke begrensninger det har og hvilke opplysninger vi da trenger for å supplere grunnlagsdataene. Med en svak dokumentasjon, har en vesentlig del av ressursene gått til å gjenskape en systemkompetanse omkring KIS, hvor det har vært et forventningsgap mellom våre kontakter i SND og den informasjon og innsikt vi har hatt på vår side.

Samlet vurdering

For analyseformål av den type denne evalueringen skulle gjøre, er det viktig å basere seg i størst mulig grad på homogene enheter. I sin ytterste konsekvens innebærer det at analyseenheten bør være den lokale bransjeenheten, all virksomhet innefor et foretak hvor primæraktiviteten som faller innenfor en detaljert næringskode og som er lokalisert på ett geografisk sted. SSB opererer med kommunegrenser som tilstrekkelig detaljert lokaliseringskode. For SNDs kontraktsmessige forhold er bedrifts- eller bransjeenhetsnivå uinteressant, det er foretaket som er den juridiske kontraktpartneren og med det mottaker

av tilsagnet. Det er derfor rimelig at et system som har sin viktigste hensikt knyttet til økonomistyring og tilsagnsforvaltning er basert på foretaket som institusjonsbegrep.

Vi ser derimot betydelig svakheter ved dette i forhold til næringsstrategisk analyse. Vi la derfor vekt på et forsøk på å identifisere bedriftsnivået indirekte gjennom foretaksidentifikasjon og lokalisering av det enkelte prosjektet utfra en forutsetning om at dersom prosjektets lokalisering er forskjellig fra foretakets lokaliseringskode, indikerer det at foretaket har aktivitet i angjeldende kommune og at dette dermed skulle være identifiserbart gjennom bruk av SSBs BOF-register. Dette kunne gi oss mulighet til å identifisere bedrifter indirekte.

Vi framhever ikke disse forhold her primært for å beskrive problemer vi har stått overfor som evaluerere, men først og fremst at det ikke har vært stilt et datagrunnlag for evalueringen til rådighet som har vært anvendelig uten vesentlig merinnsats. Vi har sett gjennom dette arbeidet at det ikke synes som SND har utviklet et informasjonssystem som i tilstrekkelig grad er tilrettelagt og dokumentert både for eksterne og interne analyseformål. Dette er en utfordring som krever en løsning dersom SNDs virksomhet i økt grad skal legge vekt på strategiske og langsiktige vurderinger og prioriteringer.

Vedlegg 3: Økonomiske rolle og konsekvenser av venturekapital - en oversikt

Innledning

Betydningen av små, innovative virksomheter som viktige for den samlede velstand i den vestlige verden har vært omfattet med stor politisk interesse. Adgangen til risikokapital spiller en viktig rolle for disse virksomheter. Små, innovative virksomheter står likevel ofte overfor en rekke markedsfeil på kapitalmarkedet som kan bremse deres vekst og utvikling. Undersøkelser primært fra USA tyder likevel på at venturekapital kan være en fordelaktig finansieringskilde for denne type virksomheter. Undersøkelsene viser at venturekapital blant annet har en positiv virkning på virksomhetenes omsetning, beskjeftigelse og innovasjonsevne.

Dette litteraturstudien gjennomgår den internasjonale litteratur om økonomiske effekter av venturekapital. Gjennomgangen legger særlig vekt på de amerikanske erfaringer, fordi USA er det land i verden som har det mest velutbygde markedet for venturekapital.

Den suksessfulle amerikanske entreprenørkulturen har alltid vært utsatt for stor politisk interesse. Entreprenørkulturen har skapt mange nye virksomheter. Spesielt innenfor de høyteknologiske bransjer har mange små, innovative virksomheter vokst seg store i løpet av ganske kort tid. De har bidratt betydelig til innovasjon, verdiskapning og arbeid i den amerikanske økonomi. Det har betydd at USA i dag er markedsledende i forhold til Vest-Europa innenfor de forskningsintensive og kunnskapsintensive bransjer.

Risikovillig kapital spiller en sentral rolle for finansieringen av virksomheters innovasjonsprosjekter. Det forutsetter et velfungerende kapitalmarked. Men erfaringer viser at det ofte kan være vanskelig for små, innovative virksomheter å skaffe tilstrekkelig med risikovillig kapital. Hvis markedet for risikovillig kapital er imperfekt på denne måten, kan det være med på å begrense mulighetene for vekst og utvikling.

Ofte er et imperfekt kapitalmarked knyttet sammen med informasjonsproblemer mellom virksomhet og investor. Virksomhet og investor kan ha forskjellig eller såkalt asymmetrisk informasjon. Det kan avskjære særlig mindre nystartede virksomheter for å få finansiert innovasjonsprosjekter. Analyser, spesielt fra USA, tyder på at venturekapital kan være med på å redusere disse informasjonsproblemer og dermed være med på å skape et bedre fungerende marked for risikovillig kapital som kan stimulere vekst og utvikling av små, innovative virksomheter.

Det følgende avsnitt 1 gjennomgår de to viktigste typer av investorer for venturekapital: ventureselskaper og "business angels". Deretter presenterer avsnitt 2 de informasjonsproblemer som kan være årsak til at mindre, innovative virksomheter kan ha vanskelig for å tiltrekke tilstrekkelig kapital til deres innovasjonsprosjekter og dermed gi anledning til markedsproblemer. Deretter beskriver avsnitt 3 de økonomiske virkninger av venturekapital. Avsnittet inneholder en gjennomgang av alle tilgjengelige empiriske analyser av kjennetegn ved og virkninger av venturekapital. Endelig beskriver avsnitt 4 noen av de politiske initiativer som i utlandet har vært anvendt på å styrke formidlingen av venturekapital til små, innovative virksomheter.

1. Venturekapital

Venturekapital er benevnelsen på en rekke varianter av risikovillig kapital som kopler kapital og kompetanse. En venture-investor tilveiebringer typisk kapital og en særlig viten/kompetanse til virksomheter som nettopp er startet eller er i ferd med å starte opp. Kompetansen kan være særlig viten om oppstart av virksomheter, det kan være innsikt i et særlig marked, eller det kan være kunnskap om markedsføring. Kompetanser som er komplementære til den tekniske viten som virksomheten typisk besitter. Venture-investoren har videre ofte et stort nettverk som virksomheten kan nyte godt av. For eksempel ved å introdusere virksomheten for potensielle samarbeidspartnere, ved å være med på å tiltrekke nøkkelmedarbeidere eller skaffe ytterligere kapital til veie. Den viten og kompetanse som følger med venturekapital utvikler virksomheten og skaper verdier i virksomheten utover den vekst som skyldes kapitaltilførslen.

Venture-investoren er på den annen side også avhengig av en spesiell viten for å kunne vurdere virksomhetens utviklingspotensial. Det kan ofte være særdeles vanskelig for en utenforstående å vurdere markedsintensiteten av en innovasjon i nye og dynamiske bransjer, for eksempel IT og bioteknologi. Det gjelder særlig hvis innovasjonen ennå bare er på konsept- eller idéplan og det ennå ikke eksisterer en håndgripelig prototyp. Derfor er venture-investorer ofte spesialisert i å investere innenfor bestemt bransje eller innenfor et avgrenset markedssegment.

Et eksempel er utvikling av et nytt medisinsk produkt, hvor ny forskning og gjentatte kliniske forsøk er nødvendige, før produktet kan introduseres på markedet. Denne prosessen strekker seg ofte over flere år. Et annet eksempel kan være utvikling av et nytt programvareprodukt, hvor den teknologiske utvikling skjer så hurtig at produktet risikerer å være foreldet før det er ferdig utviklet.

De to mest utbredte typer av investorer for venturekapital er *ventureselskaper* og *business angels*. Den vesentligste forskjell mellom de to typer er den måte investorene er organisert på.

Ventureselskaper¹⁰⁹ er ofte organisert omkring en eller flere kapitalforvaltere som investerer for midler som er brakt tilveie via innskudd fra passive investorer, for eksempel banker og pensjonsfond. De passive investorer har sjelden innflytelse på de virksomheter som ventureselskapet investerer i. Kapitalforvalterne er ansvarlige for den løpende dialog med virksomhetene og besitter som regel selv den spesialiserte kompetanse som virksomheter etterspør og som kan gi ekstra verditilvekst i virksomhetene.

Business angels er til derimot velhavende privatpersoner som bruker en del av deres formue på å investere i små, innovative virksomheter. Business angels kan selv ha en

¹⁰⁹ Det finnes flere varianter av ventureselskaper, blant annet *corporate ventureselskaper*. Corporate ventureselskaper bygger på kapitaltilførsel fra store virksomheter og investerer ofte innenfor moderselskapets kjerneområde. Ventureinvesteringer fungerer som en rugekasse for nye produkter og innovasjoner. De vellykkede prosjektene kan senere videreutvikles og markedsføres av modervirksomheten. Et medisinalfirma kan f. eks. investere i en rekke uavhengige bioteknologivirksomheter, og derved få adgang til deres forskningsresultater. Ventureselskaper har i USA ofte en begrenset levetid, typisk 10 år. Det tilføres kun kapital i selskapets første leveår. Senere fungerer ventureselskapet som et rent avviklingsselskap for porteføljen av investeringer. I stedet reises kapital til nye selskaper som kan være under ledelse av de samme kapitalforvaltere.

(vellykket) fortid i den bransje de investerer i, og kan dermed ha skaffet seg særlig kompetanse, eller adgang til et nettverk som virksomheten kan ha utbytte av.

Et spesielt kjennetegn ved business angels er at de ofte opptrer meget diskret når de foretar investeringer. De tiltrekker ikke oppmerksomhet i mediene, og kontakten til virksomheten skapes ofte gjennom de uformelle nettverk som spiller en meget stor rolle for business angels.

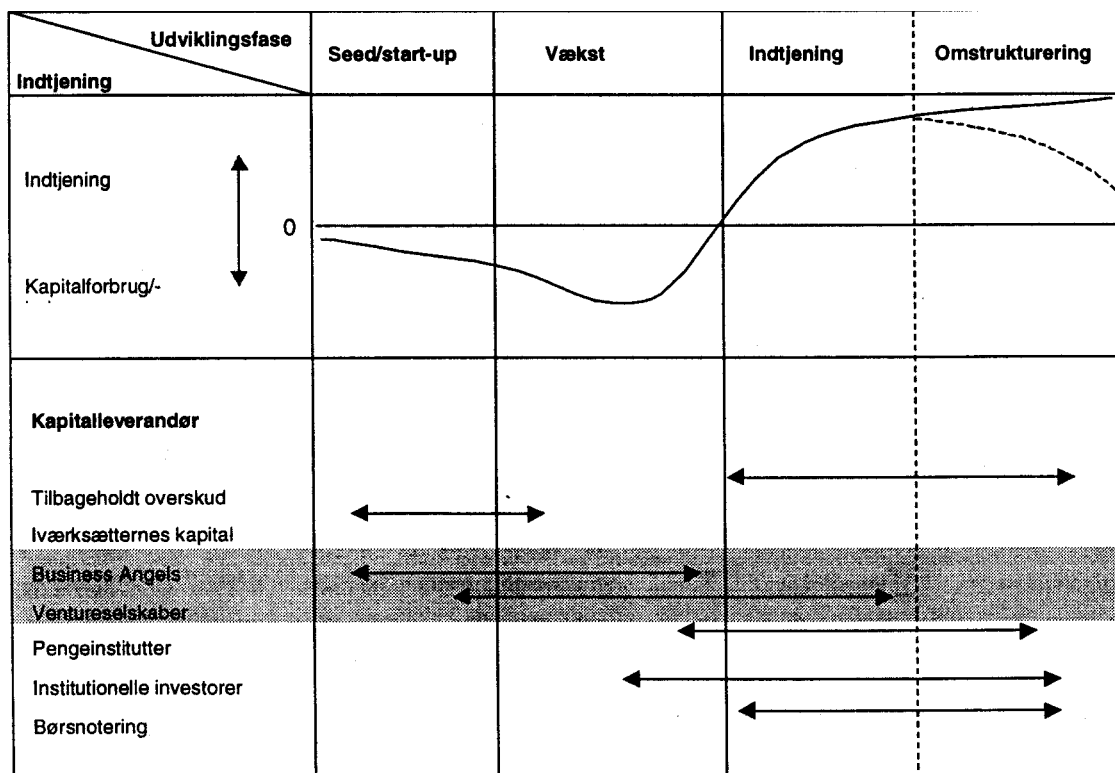
Business angels har ofte relativt begrensede kapitalmidler til rådighet og henvender seg derfor primært mot virksomheter i startfasen, hvor virksomhetens kapitalkrav ennå er relativt små. Ventureselskaper investerer til gjengjeld oftest i virksomheter som allerede har gjennomlevd de tidligste utviklingsfaser. Det skyldes at ventureselskaper investerer større beløp og derved oppnår et bedre forhold mellom avkastning og kompetanseinnsats. På denne måten kan ventureselskaper og business angels fungere som komplementær i virksomhetenes finansieringsbehov. Ventureselskapet blir en mer sannsynlig finansieringskilde når business angels trekker seg ut av virksomheten. Grensene er likevel flytende og det er en stor grad av overlapping.

Den viten og kompetanse kapitalforvaltere og business angels er i besittelse av, for eksempel som direktør eller tidligere entreprenør, gjør dem bedre i stand på å vurdere et investeringsprosjekts mulighet for suksess. De bruker erfaringene allerede i utvelgelsen av potensielle investeringsprosjekter. Bransjekjennskap er slik med på å øke investeringsprosjektets mulighet for å bli en kommersiell suksess.

Blant annet brukes bransjekjennskap til en meget omfattende screening av potensielle investeringsprosjekter som investor mottar. Ofte er det kun ca. 5 prosent. av de innkomne forslag som slipper gjennom til en mer grundig evaluering. Her fortsetter sorteringen, slik at det ofte kun er 1-2 prosent. av de opprinnelige forslag som får tilført kapital.

Venturekapital synes slik å kunne spille en rolle som formidler av kapital mellom virksomhetens egenfinansiering og finansiering via tradisjonelle investorer og børsnotering, jfr. figur 1 som er tilpasset fra en OECD-publikasjon om venturekapital.

Figur 1: Kapitaltilførsel til virksomheten i forskjellige utviklingsfaser



Kilde: OECD (1996).

2. Informasjonsmangel og informasjonsasymmetri

Det er gjort en del studier av de økonomiske mekanismer i forbindelse med formidlingen av kapital til næringsvirksomheter, særlig i forbindelse med nye innovasjonsprosjekter. Litteraturen synes særlig å peke på to typer av problemer på kapitalmarkedet som kan gi anledning til en utilstrekkelig og samfunnsøkonomisk ikke-optimal tilførsel av kapital.

For det første kan det være imperfekt og asymmetrisk informasjon, forstått på den måte at investor og virksomhet har forskjellig informasjon om investeringsprosjektets muligheter for suksess. For det annet kan det være utilstrekkelig konkurranse på kreditmarkedet, slik at en potensiell investor, for eksempel en bank, har markedsmakt. Markedsmakt betyr at investor ensidig vil være i stand til å fastsette sine priser uten å skjele til sine konkurrenter. Dette avsnitt vil konsentrere seg om betydningen av imperfekt og asymmetrisk informasjon mellom bedrift og investor.

2.1 Informasjon koster

Når en investor skal vurdere et innovasjonsprosjekt, vil investor som utgangspunkt ha mindre informasjon om et innovasjonsprosjekt enn virksomheten. Dette er asymmetrisk informasjon. Som regel kan investoren aktivt søke etter mer informasjon for bedre å kunne vurdere det potensielle avkastning av det angjeldende innovasjonsprosjekt. Men det innebærer en omkostning som investor må bære.

Investor overveier derfor om det potensielle meravkastning som den ekstra informasjon kan gi anledning til, står i rimelig forhold til de ekstra omkostninger som er nødvendige for å frembringe informasjonen. Derfor vil investor aldri ha full informasjon, og det vil stadig være asymmetrisk informasjon mellom virksomhet og investor.

Den informasjon som investor skal skaffe for å vurdere avkastningen av et innovasjonsprosjekt, er ofte uavhengig av prosjektets størrelse. Det betyr at informasjonsomkostningen er relativt stor for små innovasjonsprosjekter i forhold til store prosjekter. Alt annet like vil det medføre at investorer i færre tilfelle anvender ressurser på å søke mer informasjon om små innovasjonsprosjekter. Investor vil derfor i færre tilfelle være i stand til å avgjøre om innovasjonsprosjekter har et tilstrekkelig stort avkastningspotensiale til at det vil være et interessant investeringsobjekt. Vi kan karakterisere dette som en *status quo-bias*.

Hvis en investor investerer i å finne mer informasjon om et gitt innovasjonsprosjekt og dermed oppbygger kompetanse og erfaring på området, kan det bety at omkostningene ved fremover å vurdere lignende prosjekter blir mindre. Man sier at det kan være fallende marginale omkostninger ved vurderingen av innovasjonsprosjekter. Det er disse fallende marginalomkostninger ved informasjonssøkning som spesialiserte ventureinvestorer kan utnytte. Den bransjekjennskap som kapitalforvaltere og business angels ofte besitter på forhånd, og den erfaring de etter hvert oppnår, gir dem bedre mulighet for å innhente informasjon til lavere omkostninger enn tradisjonelle investorer. De lavere gjennomsnittlige informasjonsomkostninger gjør det derfor mer sannsynlig at investeringer i små, innovative virksomheter skjer og at små prosjekter med et forventen positiv avkastning blir gjennomført.¹¹⁰

For å kunne utnytte den stigende skalaavkastning er det på den annen side nødvendig at det eksisterer et tilbud av innovasjonsprosjekter innenfor det angjeldende markedssegment eller bransje som overstiger en vis kritisk masse.

2.2 Markedsproblemer som følge av asymmetrisk informasjon

Det er ikke i seg selv et problem for markedet at det er mindre enn full informasjon. Hvis informasjon koster, er det naturligvis grenser for hvor meget informasjon, det er fordelaktig å tilveiebringe. Til gjengjeld kan den asymmetriske informasjon mellom investor og entreprenør gjøre at det oppstår situasjoner som ikke er samfunnsmessig optimale.

Adverse selection

Det mest kjente markedsproblem i forbindelse med asymmetrisk informasjon er *adverse selection*. Adverse selection oppstår når investor ikke er i stand til å skjelne mellom dårlige (dvs. prosjekter med en lav sannsynlighet for suksess) og gode (dvs. prosjekter med en høy sannsynlighet for suksess) innovasjonsprosjekter. Investor kommer til å investere i begge typer av prosjekter. Denne situasjon er ikke samfunnsøkonomisk optimal, siden investeringsbeslutningen ikke avspeiler den konkrete risiko som er forbundet med det gitte innovasjonsprosjekt.

Problemene med å skjelne mellom gode og dårlige innovasjonsprosjekter vil kreve at investor har en høyere forventen avkastning enn ellers. Avkastningen fra gode prosjekter med stor sannsynlighet for suksess skal nemlig også finansiere det underskudd som vil

¹¹⁰ Oppbygningen av erfaring og kompetanse ved investering i små, innovative virksomheter er imidlertid også forbundet med en risiko for at den opparbeidete erfaring kopieres av konkurrerende investorer. F. eks. ved at nøkkelmedarbeidere skifter jobb og bringer viten og kompetanse videre til andre investorer. Denne såkalte *first mover disadvantage* kan være med til å avholde investorer fra å oppbygge erfaring i å investere i små, innovative virksomheter. Det gjør det vanskeligere å vurdere risikoen ved nye investeringsprosjekter og vil minske finansieringsmulighetene for små, innovative virksomheter.

komme, når investor har valgt å investere i prosjekter med en lav sannsynlighet for suksess.

Moral hazard

Asymmetrisk informasjon kan også gi anledning til *moral hazard*. Moral hazard oppstår når investor ikke i tilstrekkelig omfang er i stand til å overvåke de aktiviteter som følger av investeringen i et innovasjonsprosjekt i en virksomhet. Det gir entreprenøren mulighet for å pleie egne interesser, hvilket ikke nødvendigvis er i investors interesse. Arrow (1962) viser at moral hazard spesielt oppstår ved investeringer i innovative virksomheter hvor det er stor usikkerhet om utfallet av en investering.

En virksomhet som får en investor til å finansiere et innovasjonsprosjekt til en fast rente, kan velge å bruke de tilførte midler til å investere i et enda mer risikofylt prosjekt enn opprinnelig avtalt. Incitamentet oppstår fordi virksomheten høster hele avkastningen av det mer risikofylte prosjekt i tilfelle av suksess, mens omkostningen hvis prosjektet mislykkes er uendret for virksomheten. Investor vil derimot oppnå en uendren avkastning av prosjektet i tilfelle av suksess, uansett hvilken risiko virksomheten løper. Investors forventede avkastning av prosjektet er derfor mindre enn da investeringen ble gjennomført, fordi sannsynligheten for fiasko er blitt større.

Moral hazard blir sterkere jo mindre investor har muligheter for å overvåke og kontrollere entreprenøren. Problemet er derfor spesielt uttalt for innovasjonsprosjekter som enda kun er på ide- eller konseptplan, er komplekse eller som det krever stor teknisk ekspertise å overvåke.

2.3 Asymmetrisk informasjon fører til kreditrasjonering

Umiddelbart kunne man forvente at manglende informasjon blot ville få investor, f. eks. en bank, til å heve kravet til avkastning, dvs. kreve en høyere rente. Innovasjonsprosjektet ville kunne gjennomføres og banken vil ta seg betalt også for den risiko den løper ved ikke å ha mer informasjon. Dette er en tradisjonell markeds mekanisme: Banken hever kravet til avkastning inntil det ikke tilbys flere innovasjonsprosjekter. Dette kan være samfunnsmessig optimalt; nemlig hvis alternativet, som er å innsamle mer informasjon, er enda mer kostbart.

For investor er det imidlertid optimal å velge en rente hvor det blir en overretterspørsel etter kapital. Og det er også den situasjon som empirisk observeres på markedet. Bankene opererer med lave renter, så det oppstår en situasjon med overretterspørsel etter kapital. Dermed oppstår et kapitalmarked med kreditrasjonering.

Kreditrasjonering kan i denne situasjon defineres som en situasjon hvor to innovasjonsprosjekter med den samme sannsynlighet for suksess ikke har den samme sannsynlighet for å oppnå finansiering på markedet. Selv ikke ved å tilby en merrente som premie, kan virksomheten oppnå finansiering.

Stiglitz og Weiss (1981) viser i et klassisk eksempel at en bank som ikke er i stand til å skjelne mellom gode og dårlige investeringsprosjekter velger en lav rente, hvor det er overretterspørsel etter kapital. En høyere rente vil tiltrekke mer risikofylte prosjekter, og tilsvarende vil den minske antallet av prosjekter med lav risiko. Det skyldes at en høyere rente medfører et krav om økt avkastning til prosjekter. På grunn av den asymmetriske informasjonen blir det optimalt for banken å fastholde en lav rente. Den lave rente medfører en overretterspørsel etter kapital. Det er ikke samfunnsmessig optimalt, siden noen innovasjonsprosjekter med en positiv avkastning ikke oppnår finansiering.

I stedet bruker banken andre kriterier til å utvelge de innovasjonsprosjekter som skal finansieres. Når det ikke er tilstrekkelig informasjon til rådighet om et innovasjonsprosjekt, kan banken i stedet velge å kreve sikkerhet for sin investering. Enten ved å stille krav om sikkerhet i materielle aktiver, f. eks. bygninger, maskiner el. lign., eller ved å stille krav om en kausjonist.

Å stille sikkerhet for prosjektets finansiering kan løse problemer med *adverse selection*. Banken sikrer en større del av utlånet og minsker dermed risikoen ved innovasjonsprosjektet. Sikkerhetsstillelse er dermed med til kompensere for investors manglende informasjon om innovasjonsprosjektet og virksomhetens fremtidige inntjening.

Sikkerhetsstillelse fungerer dermed som signalmekanisme for virksomheter med det høyeste avkastning. De virksomheter som har de mest lovende innovasjonsprosjekter, formodes også å være de virksomheter som er villige til å stille størst sikkerhet for finansieringen.

Sikkerhetsstillelse kan også minske *moral hazard* problemet mellom investor og entreprenør. Økt krav om sikkerhetsstillelse fra investors side minsker entreprenørens incitament til å foreta risikofylte handlinger på bekostning av investor. I fall prosjektet mislykkes bærer entreprenøren en større del av tapet, hvilket kan begrense virksomhetens incitament til å foreta risikofylte handlinger.

Men kravet om sikkerhet kan imidlertid være et ganske betydelig problem for små, innovative virksomheter hvis verdier ikke er bundet i materielle aktiver, men i stedet i immaterielle aktiver som knowhow, ideer, kompetente og spesialiserte medarbeidere, anerkjente varemerker eller en vellykket bedriftskultur. De vil ha vanskelig for å tiltrekke investorer som legger stor vekt på tradisjonell sikkerhet.

I noen tilfelle kan anseelse være en erstatning for å stille sikkerhet. Hvis en virksomhet og en investor tidligere har gjennomført vellykkede innovasjonsprosjekter, kan dette gjøre investoren mer villig til å finansiere nye innovasjonsprosjekter med lavere krav om sikkerhetsstillelse. Det er derfor ofte nye virksomheter som har problemer med å oppnå finansiering til innovasjonsprosjekter.

Asymmetrisk informasjon kan også hemme tilførsel av egenkapital. Myers og Manjuf (1984) viser at asymmetrisk informasjon mellom nåværende og nye investorer medfører at visse innovasjonsprosjekter ikke startes, selv om de under den gitte markedsrente har en positiv avkastning for virksomheten. Det henger sammen med at de nåværende investorer har større informasjon om prosjektets muligheter enn nye investorer. Den nye investor vil derfor kreve en rabatt i forhold til markedsprisen for tilføring av ytterligere kapital. De skjer for å imøtegå den usikkerhet som er ved å investere i virksomheten. Den rabatt som kreves for å tilføre ytterligere kapital skal vurderes i forhold til prosjektets avkastning. Og i de tilfelle hvor den krevde rabatt overstiger prosjektets avkastning vil de nåværende investorer ikke foreta kapitalutvidelse, og innovasjonsprosjektet vil derfor ikke bli iverksatt.

Empiriske undersøkelser bekrefter slik at små, innovative virksomheter kan ha vanskeligere for å tiltrekke kapital til finansiering av innovasjonsprosjekter. Himmelberg og Petersen (1994) viser slik at intern finansiering, f. eks. i form av tilbakeholdt overskudd, er avgjørende for mindre virksomheters forsknings- og utviklingsinnsats. Denne sammenheng kan ikke iakttas for store virksomheter. Hvis små virksomheter hadde hatt de samme muligheter for å tiltrekke kapital som store virksomheter, ville innovasjonsprosjektets kvalitet, dvs. den forventede avkastning og sannsynlighet for

suksess, være avgjørende for omfanget av virksomhetenes forskning og utvikling¹¹¹. Men sånn ser det altså ikke ut til å være.

Undersøkelser tyder også på at investor krever større sikkerhet, jo yngre virksomheten er. Det kan tolkes som om sikkerhetsstillelse bygger på troverdighet fremfor forventen avkastning av investeringen. Resultatet er spesielt relevant for små nystartede virksomheter som nettopp ikke har mulighet for å ha oppbygget en anseelse som ville kunne overbevise investoren om prosjektets muligheter. Kravet om sikkerhetsstillelse avhenger også negativt av investors kompetanse og erfaring ved å vurdere prosjektets potensielle avkastning. En gradvis oppbygning av kompetanse og erfaring hos investor, f. eks. i et spesialisert ventureselskap, ser ut til å minske kravet om sikkerhetsstillelse fra investors side.

Resultatene kan tolkes som tegn på at mindre innovative virksomheter har vanskeligere for å finansiere innovasjonsprosjekter, også dersom prosjektene ikke har en dårligere potensiell avkastning enn prosjekter hos eldre, mer velkonsoliderte virksomheter. Eksisterer slik markedsfeil på kapitalmarkedet, vil det føre til en samfunnsmessig ikke-optimal allokering av kapital til små, innovative virksomheter og dermed til samfunnsøkonomiske tap.

3. Økonomiske virkninger av venturekapital

Venturekapital har gjennom de seneste år vært gjenstand for en stigende akademisk interesse. Betydningen av venturekapital for virksomhetenes utvikling og ringvirkninger på samfunnsnivå er emne for atskillige analyser. Analysene vurderer blant annet effekten av venturekapital på virksomhetenes antall ansatte, omsetning og innovasjonsevne. Antallet av empiriske resultater er likevel stadig begrenset. Det skyldes særlig manglende statistisk belysning av området.

Analysene er hovedsakelig basert på amerikanske erfaringer, siden USA har en 30-årig lang tradisjon for et aktivt og velutviklet venturemarked. De fleste andre vestlige land har først i de senere år fått øynene opp for venturekapital som finansieringskilde til små, innovative virksomheter. Men de amerikanske erfaringer kan selvfølgelig ikke ukritisk overføres til andre land.

Der finnes kun ganske få empiriske undersøkelser som beskjeftiger seg med effektene av business angels kapital. Og de bygger ofte på mer uformelle analyser eller case-studier. Kun ganske få analyser bygger på egentlige statistiske beregninger.

Avsnittet vil referere resultater fra en lang rekke empiriske analyser. Først viser en rekke studier at venturekapital rent faktisk kan leve opp til den beskrivelse som de to foregående avsnitt har gitt av dem. De investerer faktisk hovedsakelig i små, innovative virksomheter, ofte i høyteknologiske bransjer og ofte i de tidligste faser av en virksomhets levetid.

Dernest viser andre analyser at den type av investeringer som ventureinvestorer foretar har en meget høy risiko for tap. Selv om ventureinvestorer typisk foretar en meget hardhendt utvelgelse av potensielle investeringsprosjekter, er det ofte over halvdelen av alle investeringer som gir negativ avkastning. Til gjengjeld vil en liten del av de vellykkede investeringene være meget suksessfulle.

Endelig viser en rekke analyser at det ser ut til å være en meget klar sammenheng mellom tilførselen av venturekapital og virksomhetenes innovasjonsevne, målt som antall av uttatte

¹¹¹ Se også Dilling-Hansen m. fl. (1998) for en lignende analyse av danske virksomheter.

patenter. Analysene viser at selv om venturekapital kun finansierer 3 prosent av de samlede omkostninger til næringslivsforskning i USA, så står denne del av næringslivsforskningen for 15 prosent av det samlede antall patenter. Resultatet viser seg også å være robust overfor en lang rekke av korreksjoner.

3.1 Gjør ventureselskaper det som ventureselskaper bør?

Ventureselskapets muligheter for å bidra med markedsinnsikt, erfaring og kunnskap må forventes å ha størst effekt på virksomheter som har mange innovasjonsaktiviteter. Det skyldes at de innovative virksomheter ofte står overfor de største informasjonsasymmetriene. Og det er nettopp denne informasjonsasymmetri som ventureselskapet kan være med til å redusere. En grunnleggende hypotese er derfor at ventureselskaper hovedsakelig investerer i små, innovative virksomheter.

Denne sammenheng bekreftes av empiriske undersøkelser. Gompers (1995) finner at venturekapital hovedsakelig investeres i virksomhetens oppstartsfase samt innenfor høyteknologiske bransjer. Analysen finner også at venturekapital i høyere grad plasseres i virksomheter som har en høy markedsverdi i forhold til den bokførte verdi ('market-to-book value'). Det indikerer at virksomheten i høy grad bygger på immaterielle aktiva. Tilsvarende er venturekapital mer utbredt i bransjer som har en høy forsknings- og utviklingsintensitet.

Hellman og Puri (1998) oppdeler en rekke virksomheter i innovative (innovators) og imitative (imitators) virksomheter og finner at virksomheter med en innovativ markedsstrategi i høyere grad får tilført venturekapital, enn virksomheter med en ikke-innovativ strategi hvor virksomheten etterligner andres produkter. Hellman og Puri finner også at innovative virksomheter får tilført venturekapital hurtigere enn andre virksomheter. Disse resultater er i overensstemmelse med at venturekapital har den mest gunstige virkning på innovative virksomheter, hvor ventureinvestoren har størst mulighet for påvirke virksomhetens utvikling.

Ventureinvestorens kompetanse og bransjeinnsikt er en meget viktig faktor, når det gjelder venturekapital. Det gjelder på den ene side investorens evne til å gi virksomhetene kompetente råd og veiledning, og dermed sikre en tilfredsstillende avkastning av den investerte kapital. Og på den annen side kapitalforvalterens evne til å tiltrekke kapital fra de passive investorer. De to ting henger tett sammen, siden de passive investorer velger de ventureselskaper som oppnår den beste avkastning av deres investeringer. Gompers og Lerner (1998a) bekrefter denne sammenhengen. Ventureselskaper som nylig har ført en virksomhet på børsen og dermed oppnår positiv presseomtale, har bedre muligheter for å tiltrekke potensielle investorer. Samtidig viser beregningene en positiv sammenheng mellom ventureselskapets alder og størrelse og evnen til å tiltrekke kapital.

Business angels investerer i høyere grad i de tidligere faser av virksomhetens utviklingsforløp. Slik finner Manigart og Struyf (1997) at private business angels er de viktigste investorer i de tidligste faser av små høyteknologiske virksomheter i Belgia. De investerer relativt beskjedne beløp og bidrar særlig viten og kompetanse. Senere i virksomhetens utvikling spiller ventureselskaper en mer fremtredende rolle, samtidig med at business angels avslutter sitt engasjement. Det samme mønster finner Freear og Wetzel (1989), hvor 35 prosent av alle amerikanske virksomheter som mottar kapital fra ventureselskaper, tidligere i deres livsløp har mottatt kapital fra business angels. Undersøkelsen bekrefter også at ventureselskaper investerer relativt store beløp i virksomhetene i forhold til business angels. Man kan derfor se business angels og ventureselskaper som komplementære i investeringsprosessen.

Gompers og Lerner (1998b) undersøker om corporate ventureselskaper er mindre effektive enn konvensjonelle ventureselskaper. En hypotese er at kapitalforvalterne i corporate ventureselskaper ikke i samme grad stiller krav til virksomhetene, fordi kapitalforvalterens avlønning i mindre grad avhenger av investeringenes suksess. Analyser viser likevel at amerikanske virksomheter som får tilført kapital fra corporate ventureselskaper er minst like så suksessfulle målt ved sannsynlighet for børsnotering som virksomheter som får tilført kapital fra konvensjonelle ventureselskaper. Det viser seg også at det er virksomheter som ligger innenfor morselskapets kjerneområde som er mest suksessfulle. Det kan henge sammen med at morselskapet bruker sin bransjeerfaring til å utvikle virksomheten.

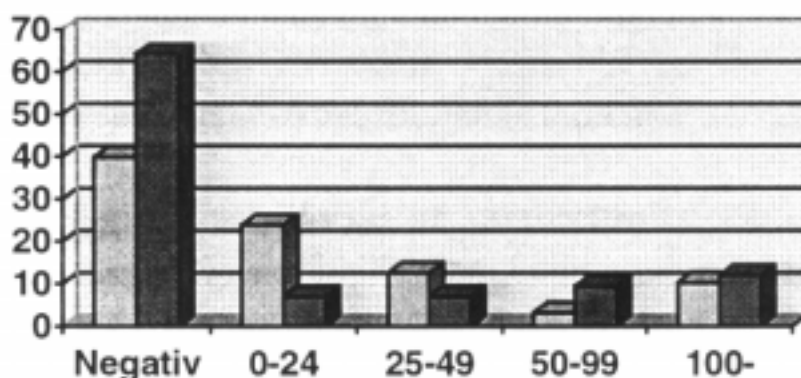
Der er slik mye som tyder på at etablerte virksomheter med store omkostninger til forskning og utvikling med fordel kan investere i små, innovative virksomheter innenfor samme kjerneområde. Utover den rent finansielle avkastning har disse virksomheter mulighet for å videreutvikle de innovasjoner som finner sted i virksomhetene.

3.2 Avkastning

Det er laget ganske mange analyser av ventureinvesteringenes avkastningsprofil. Analysene viser at selv om ventureinvestorene foretar en omfattende screening av prosjektene før de investerer, så vil opp mot halvdelen av alle ventureinvesteringer allikevel få en negativ avkastning. Til gjengjeld får et begrenset antall prosjekter en meget høy avkastning.

Mason og Harrison (1999a) og Murray (1999) analyserer slik fordelingen av avkastning på investeringer som er foretatt av ventureselskaper og business angels i Storbritannia. De bekrefter den betydelige risiko som er forbundet med investeringer i små, innovative virksomheter, jfr. figur 2 nedenfor. Fordelingen viser at ca. 40 prosent av alle investeringer fra business angels og 60 prosent fra ventureselskaper medførte en negativ avkastning av investeringen. Omvendt ga omkring 10 prosent av investeringene en avkastning på over 100 prosent.

Figur 0-1: Avkastning per år fra investeringer foretatt av business angels og ventureselskaper i Storbritannia, 1992-1998. Prosent. Lyse søyler: Business angels. Mørke søyler: Ventureselskaper



Note: Avkastning er avregnet som IRR, internal rate of return som angiver det årlige atkast av investeringen over investeringsperiodens lengde (Se Mason og Harrison (1999a) for en ytterligere diskusjon av beregningsmetoden.). Kilde: Mason og Harrison (1999a) og Murray (1999).

I alt kan over 50 pst. av den samlede realiserte avkastning fra business angels henføres til kun 3 pst. av investeringene (Mason og Harrison 1999a). Bygrave og Timmons (1992) finner for amerikanske ventureselskaper at omkring 50 pst. av alle investeringer kan henføres til knapt 7 pst. av samtlige investeringer.

Bygrave og Timmons (1992) bekrefter denne avkastningsprofil for ventureinvesteringer i USA. For investeringer i oppstartsfasen viser den amerikanske undersøkelse at ca. 20 pst. av investeringene resulterer i en meget høyt avkastning¹¹², mens knapt 40 pst. av alle investeringer medfører helt eller delvis tap av det investerte beløp.

Lumme, Mason og Suomi (1998) finner en tilsvarende avkastningsprofil på investeringer foretaket av finske business angels. Knap 60 pst. av investeringene resulterte i helt eller delvis tap av det investerte beløp. Omkring 20 pst. av investeringene ga en avkastning på over 20 pst., mens 13 pst. av investeringene ga en positiv avkastning på under 20 pst.

Man vil forvente at business angels har en større andel av investeringer med lav eller middels avkastning. Business angels investerer for egne midler og investerer typisk i et begrenset antall prosjekter. De er derfor ikke på samme måte som ventureselskaper i stand til å redusere risikoen ved å fordele risikoen på flere virksomheter eller innenfor forskjellige bransjer. Business angels vil i stedet konsentrere seg om at investeringen ikke resulterer i et negativt avkastning. Den større fokusering på å unngå tapsgivende investeringer må forventes å skje på bekostning av investeringer med høy avkastning.

De engelske og finske undersøkelser bekrefter delvis denne avkastningsprofil. Business angels har, sammenlignet med ventureselskaper, en lavere andel investeringer som resulterer i et negativ avkastning, og en tilsvarende større andel av investeringer med lav eller moderat avkastning. Til gjengjeld er andelen av investeringer med et meget høyt avkastning ikke markant forskjellig fra ventureselskaper.

Det er karakteristisk for ventureinvesteringer at avkastningen ved vellykkede investeringer viser seg langt senere enn investeringer som resulterer i tap. På engelsk: *lemon ripen more quickly than plums*. Mason og Harrison (1999a) finner at den hyppigste investeringsperiode for investeringer med høy avkastning (avkastning over 25 prosent) er fire år. Mens den hyppigste investeringsperiode for investeringer med negativ avkastning er kun to år. Lumme et al. (1998) bekrefter denne sammenheng. Det er derfor viktig at investorene er bevisst den langsiktige investeringshorisont før denne type investeringer gjøres.

Andre analyser tyder på at tilførsel av venturekapital kan ha gagnlige effekter for virksomheten på lengre sikt. Brav og Gompers (1997) finner at virksomheter som har fått tilført venturekapital klarer seg bedre enn tilsvarende virksomheter etter en børsintroduksjon. Resultatet bygger på en sammenligning av virksomheters avkastning i en femårig periode etter børsintroduksjonen. Det ser ut til at det særlig er mindre virksomheter som *ikke* har fått tilført venturekapital som klarer seg dårligst. Det kan tolkes som at det spesielt er små virksomheter som på lang sikt har fordel av å få tilført venturekapital.

Resultatene tyder på at kapital fra ventureselskaper og det aktive eierskap kan være med på å forberede virksomhetene på de krav en børsnotering medfører. Det gjelder spesielt krav til åpenhet og informasjon som ofte skaper et kultursjokk når virksomheten noteres på børsen. En annen forklaring kan være at venturekapital er med på å skape økt troverdighet

¹¹² Bygrave og Timmons angir avkastningen i forhold til det investerte beløp, hvilket ikke umiddelbart muliggjør en omregning til IRR (internal rate of return).

på grunn av ventureselskapets forbindelser og nettverk til institusjonelle investorer. Venturekapital er slik også med på å forbedre virksomhetens prestasjon etter at det aktive eierskap er opphørt.

3.3 Omsetning og arbeidsplasser

Der er foretatt en rekke analyser som undersøker virksomhetenes omsetning og arbeidsstokk, etter at de har fått tilført venturekapital.

Den britiske sammenslutning av ventureinvestorer (BVCA) har på bakgrunn av spørreskjemaundersøkelser beregnet effektene av venturekapital på virksomhetenes økonomiske prestasjon i perioden 1993-1997. Resultatene viser at virksomheter som har fått tilført venturekapital har opplevd markant økning i antall ansatte og stigende omsetning. Den gjennomsnittlige vekst i omsetningen har i perioden været 58 prosent, mens den tilsvarende vekst i de 250 største virksomheter på børsen i London (FTSE-250) er på 23 prosent. Denne sammenligning er likevel ikke særlig informativ. En sammenligning med andre små, innovative virksomheter som ikke har mottatt venturekapital, ville ha gitt et mer korrekt bilde. Etablerte virksomheter har som regel alltid lavere vekstrater enn små, innovative virksomheter. Den gjennomsnittlige vekst i antall ansatte er 31 prosent for de virksomheter som har mottatt venturekapital, mens veksten for virksomhetene i FTSE-250 er 14 prosent.

Spredningen i resultatene er også her meget stor, hvilket bekrefter den betydelige risiko som er forbundet med denne type investeringer. Det er en stor andel av virksomheter som ikke har markant større omsetning og beskjeftigelse, men til gjengjeld har virksomhetene med suksess vært usædvanlig suksessrike¹¹³.

3.4 Innovasjon og venturekapital

Der er kun laget et begrenset antall undersøkelser av sammenhengen mellom tilførsel av venturekapital og virksomhetenes innovasjonsevne. Men de tilgjengelige analysene synes å vise at det er en meget klar sammenheng mellom venturekapital og virksomhetenes innovasjonsevne, målt ved antallet av kommersielt uttatte patenter.

Kortum og Lerner (1998) finner i en regresjonsanalyse at innovasjon finansiert via venturekapital er opp til ti gange mer effektiv enn kommersielle innovasjoner som er finansiert ad tradisjonelle kanaler. Det betyr at selv om venturekapital kun finansierer omkring 3 prosent av de samlede omkostninger til forskning og utvikling i industrien i USA, så kan opp til 15 prosent av alle kommersielt uttatte patenter henføres til den innovasjon som er finansiert av venturekapital. Sammenhengen gjelder også når det korrigeres for en rekke andre faktorer som ville kunne påvirke patenteringshyppigheten.

F. eks. kunne sammenhengen mellom venturekapital og patenteringshyppighet være helt tilfeldig hvis begge størrelser er uavhengige av hverandre, men samtidig påvirkes av en tredje størrelse, f. eks. den teknologiske utvikling. Det synes ikke å være tilfellet. Beregningene er slik robuste overfor en modellspesifikasjon hvor det inngår en instrumentvariabel, i form av et regimeskift i tilbudet av venturekapital.¹¹⁴ Regimeskiftet medførte et markant skift i tilbudet av venturekapital og førte også til en stigning i antallet

¹¹³ Det ses ved at medianen generelt er mindre enn gjennomsnittet. Medianen for omsetningsvekst er 26 prosent, mens gjennomsnittet er på 58 prosent.

¹¹⁴ Regimeskiftet skyldes en lovendring i 1979 som tillot å pensjonsfond å investere i venturekapitalselskaper. Denne benevnes ofte som: the 'prudent man' rule.

av patenter. Men det var i samme periode intet som tydet på at det skulle være skjedd et skift i den teknologiske utvikling.

Små, innovative virksomheter som mottar venturekapital kunne tenkes å være mer tilbøyelige til å patentere deres innovasjoner enn andre tilsvarende virksomheter. En sann sammenheng kan være tilstede hvis virksomhetene velger å patentere for å tiltrekke kapital, eller i høyere grad frykter at andre vil forsøke å utnytte deres oppfinnelser. Men hvis så er tilfellet må man forvente at den gjennomsnittlige verdi eller kvalitet av en innovasjon er mindre for innovasjoner som kommer fra virksomheter som har fått tilført venturekapital.

Analysens resultater tyder ikke på at det er tilfellet. Patenter som stammer fra innovasjon som er finansiert av venturekapital, siteres i like så høy grad som patenter som er finansiert på andre måter. Og samtidig innleder virksomheter som har fått tilført venturekapital oftere sivile søksmål for å beskytte de uttatte patenter. Begge observasjoner kan tolkes som et uttrykk for at de uttatte patenter har en kvalitet på høyde med andre patenter. Det er altså ikke noe som tyder på at virksomheter som har mottatt venturekapital patenterer innovasjoner av en dårligere kvalitet.

Det kan være meget viktig for en virksomhet å introdusere et nytt produkt på markedet så hurtig som mulig, etter at ideen eller oppfinnelsen er født. Det gjelder særlig i høydynamiske bransjer som IT-bransjen. Hellman og Puri (1998) finner at venturekapital ser ut til å redusere den tid som går fra en produktidé fødes, til den blir kommersialisert (*time to market*).

Der er samtidig noe som tyder på at det spesielt er virksomheter med en innovativ markedsstrategi som kan nedbringe 'time to market' ved å anvende venturekapital.

4. Politiske initiativer på markedet for venturekapital

En rekke land har tatt politiske initiativer til å stimulere venturekapital som en finansieringskilde for små, innovative virksomheter. Den politiske interesse skyldes en stigende anerkjennelse av at fremme av venturekapital er en forholdsvis markedskonform måte å stimulere innovasjon på. Politiske initiativer kan, hvis initiativenes utformning innebærer at fordelene overstiger omkostningene, være samfunnsøkonomisk nyttige dersom de er i stand til å avhjelpe de problemer som finnes på markedet for innovasjonsfinansiering, og som ble konstatert i avsnitt 2.

Prinsipielt kan man oppdele de politiske initiativer i tre typer:

- Initiativer som stimulerer etterspørselen etter venturekapital.
- Initiativer som stimulerer tilbudet av venturekapital.
- Initiativer som fremmer møtet mellom tilbud og etterspørsel (*market match*).

Etterspørsel

Initiativer på etterspørselssiden fokuserer særlig på å styrke entreprenørånden i befolkningen og forbedre vilkårene for små, innovative virksomheter. Det kan f. eks. dreie seg om skattemessige fordeler ved oppstart av virksomheter, eller av aksjeopsjoner. Initiativer på etterspørselssiden vil ikke bli nærmere belyst.

Tilbud

De fleste politiske initiativer sikter på å fremme tilbudet av venturekapital. Man kan f. eks. stimulere tilbudet av venturekapital ved å gjøre det mer attraktivt for investor å skyte inn kapital i ventureselskaper frem for andre typer av investeringer. Det kan dreie seg om investeringstilskudd eller skattefradrag ved investeringer i ventureselskaper, eller direkte i innovative virksomheter. Alternativt kan man stimulere tilbudet av venturekapital ved å forbedre investors forventede avkastning ved investeringer i ventureselskaper sammenlignet med andre alternativer, når avkastningen realiseres. Det kan f. eks. være tapsgarantier, hvor det offentlige påtar seg en del av risikoen hvis investeringen slår feil, eller lempeligere beskatning av avkastning fra investeringer i små, innovative virksomheter.

Noen steder er som opprettet offentlig eide ventureselskaper som investerer direkte i små, innovative virksomheter. Disse investeringer er primært rettet mod virksomheter i de tidligste utviklingsfaser, hvor kommersiell finansiering ikke er mulig. Grensen er likevel flytende og det er slik alltid en avveining om offentlig venturekapital erstatter eller supplerer privat venturekapital.

Market match

Market match initiativer siger på å forbedre kontakten mellom virksomheter som etterspørre venturekapital, og investorer som tilbyr venturekapital. Market match initiativer er særlig rettet mod å bringe virksomheter i kontakt med business angels. Business angels er ofte meget diskrete i deres fremtoning, hvilket gjør det vanskelig for virksomhetene å etablere kontakten. Et formalisert regionalt eller bransjespesifikt nettverk kan gjøre det lettere for begge parter å etablere kontakt. Et velfungerende business angel nettverk krever en vis kritisk masse av både business angels og virksomheter, før ordningen er velfungerende.

4.1 Økonomiske effekter av politiske initiativ

Der finnes kun ganske få empiriske undersøkelser som undersøker de bedriftsøkonomiske virkninger av de politiske initiativer som sikter mot å fremme et marked for venturekapital. Det dreier seg igjen primært om amerikanske undersøkelser, siden USA har en lengre tradisjon for denne type av initiativer. Det er likevel sikkert at de amerikanske erfaringer ikke ukritisk må overføres på andre land.

Tilbud

Mason og Harrison (1999b) undersøker virkningene av forskjellige britiske skattemessige initiativer som skal stimulere tilbudet av venturekapital, herunder business angels. Det dreier seg f. eks. om delvis skattefritak for investeringer i små unoterte virksomheter, utsettelse av skatteforpliktelser ved investeringer i unoterte virksomheter, og endelig investeringer i ventureselskaper etter amerikansk forbilde.

Basert på spørreskjemaundersøkelser finner forfatterne at de engelske initiativer har hatt en moderat positiv effekt på tilbudet av business angel kapital. Initiativene har ført til ca. 15 pst. stigning i tilbudet av kapital fra business angels. Det er likevel meget administrasjon forbundet med initiativene. Forfatterne konkluderer derfor med at den begrensede stigning i tilbudet av venturekapital er blitt motvirket av relativt høye administrative omkostninger.

Gompers og Lener (1998a) undersøker om skatteinitiativer har en gunstig virkning på venturemarkedet i USA. Beregningene viser at skattelettelser har vært med til å øke mengden av venturekapital i USA. Det er likevel noe som tyder på at skattelettelser har

samme virkning på både skattepliktige og skattefrie investeringer. Det tyder på at virkningen av skattelettelse i høyere grad stimulerer entreprenørånden i befolkningen og dermed øker etterspørselen etter venturekapital.

Lener (1998) undersøker det offentlige rolle som finansieringskilde for små, innovative virksomheter. Analysen bygger på erfaringer fra det amerikanske SBIR program (Small Business Innovasjon Research) som i perioden 1983-97 har gitt over 7 milliarder. dollar i tilskudd til små, innovative virksomheter. Utover den direkte støtte til virksomhetene kan et offentlig tilskudd fungere som en sertifisering eller anerkjennelse av virksomheten som gjør det lettere å tiltrekke kapital fra private ventureselskaper.

Lener finner at virksomheter som har mottatt offentlig tilskudd fra SBIR-programmet opplever en markant høyere markeds- og beskjeftigelsesvekst enn tilsvarende virksomheter som ikke har mottatt tilskudd fra SBIR. Det var likevel kun virksomheter plassert i områder med en høy konsentrasjon av ventureselskaper som opplevde høyere vekst. Over en 10-årig periode opplevde disse virksomheter en vekst i antall ansatte på i gjennomsnitt 83 prosent, mens veksten i omsetningen var på i gjennomsnitt 169 prosent.¹¹⁵ Omvendt opplevde de virksomheter som lå i områder uten et nevneverdig marked for venturekapital ikke signifikant høyere vekst i omsetning og beskjeftigelse.

Ventureselskapets fysiske plassering viser seg å spille en meget stor rolle for de virksomheter selskapet investerer i. Hoveddelen av de investeringer et ventureselskap foretar, ligger innenfor en begrenset geografisk avstand fra moderselskapet.

Sammenhengen mellom SBIR-tilskudd og venturekapital bekreftes av en regresjonsanalyse. Beregningene viser at offentlige tilskudd alene ikke hadde noen positiv effekt på virksomhetenes antall ansatte og omsetning. En virksomhet som både hadde fått venturekapital og SBIR-tilskudd, hadde signifikante stigninger i både beskjeftigelse og omsetning. SBIR-tilskudd ser altså ut til i dette tilfelle å fungere som en slags anerkjennelse av virksomhetene. En anerkjennelse som tiltrekker private ventureselskaper.

Endelig finner Gompers og Lener (1998) at investeringene i de tidligste faser av en virksomhets liv er økt etter at pensjonsfond har fått lov til å investere i selskaper, jfr. Prudent man-lovendringen i 1979. Den større kapitalmengde som ventureselskapene får til rådighet fra de mer aktive pensjonsmidler medførte at ventureselskapene i høyere grad investerer i virksomhetenes tidligste utviklingsfaser.

Market match

En av de mest utbredte og målrettede politiske initiativer mot business angels er offentlig støtte til business angels nettverk. Et nettverk hvor business angels og små, innovative virksomheter har mulighet for å knytte kontakter.

De britiske erfaringer med offentlige støttede nettverk tyder på at initiativene til en vis grad har vært vellykkede. British Venture Capital Association (1997) finner at business angels nettverk medfører en stigning i antallet av business angels investeringer i små, innovative virksomheter på ca. 200 per år. Samtidig er de offentlige omkostninger som er forbundet med business angels nettverk meget begrensede. Beregninger tyder på at omkostningene per arbeidsplass skapt i små, innovative virksomheter som følge av offentlig støtte til business angels nettverk beløper seg til mellom 470 - 700 engelske pund. Dette beløp er meget lite sammenlignet med andre tilsvarende tilskuddsordninger i Storbritannia.

¹¹⁵ Veksten i omsetningen er korrigert for inflasjonsutviklingen.

Mason og Harrison (1999b) undersøker effekten av offentlige støttede business angels nettverk via spørreskjemaundersøkelser til business angels. Konklusjonen fra denne undersøkelse er at investeringsprosjektene har en relativ dårlig kvalitet. Det tyder på at den gunstige effekt av nettverkene er mer begrensede. Og at tilbudet av kvalifiserte investeringsprosjekter muligvis er begrenset og dermed ligger en demper på markedet for business angels kapital.

Endelig undersøker Mason og Harrison (1997) om business angels nettverk er i stand til å fungere på kommersielle vilkår, hvor business angels og virksomhetene i fellesskap finansierer omkostningene ved nettverket. Forfatterne finner flere forskjeller mellom de to typer av nettverk. Investeringer som skjer gjennom offentlig støttede nettverk, er i høyere grad rettet mot de aller tidligste faser i en virksomhets utviklingsforløp og mot høyteknologiske bransjer. Kommersielle nettverk henvender seg til gjengjeld i høyere grad mot investeringer i virksomheter som har overstått den mest kritiske fase i utviklingsstadiet. Samtidig er det investerte beløp mindre når det er formidlet gjennom offentlig støttede nettverk, enn når investeringen er formidlet gjennom et kommersielt nettverk. Det er altså en del som tyder på at kommersielle og offentlig støttede business angels nettverk utfyller hverandre. Samtidig viser forskjellene at det stadig er en rolle for offentlig støtte til business angels nettverk.

5. Avsluttende bemerkninger

Denne litteraturstudien har forsøkt å gi en oversikt over de bedriftsøkonomiske effekter av venturekapital, og er et forsøk på å gi et mer dekkende bilde av hvordan venturekapital påvirker virksomhetenes utvikling, samt indirekte effekter på samfunnsnivå.

Det avtegner seg et bilde av at venturekapital eller koblingen mellom kompetanse og kapital kan ha gunstige effekter på små, innovative virksomheter. Den viten og erfaring ventureinvestoren bidrar med, er med til å minske de markedsfeil små, innovative virksomheter møter på kapitalmarkedet. Og er dermed med til å utvikle virksomheten mer, enn den utvikling som kommer fra den rene kapital.

Samtidig er som noe som tyder på at virksomheter som får tilført venturekapital er flinkere til å utvikle nye produkter enn andre tilsvarende virksomheter. Venturekapital spiller dermed en rolle for den samlede innovasjon i samfunnet.

De positive effekter av venturekapital kan motivere en økt politisk innsats på området. De erfaringer som finnes i øyeblikket tyder likevel på at det ikke på kort seg er mulig å oppbygge et selv bærende marked for venturekapital. I stedet bør markedet oppbygges over en lengre periode, slik at en gradvis får oppbygd de nødvendige erfaringer med denne type investeringer. Offentlige initiativer kan fremme denne prosessen, men det er viktig at eventuelle initiativer er målrettede og markedskonforme, slik at et kommende venturemarked i størst mulig grad er selv bærende.

Vedlegg 4: SNDs kundeundersøkelser

SNDs kundeundersøkelser omfatter et representativt utvalg på rundt 500 bedrifter av alle SNDs engasjementer. I disse undersøkelsene søker SND å kartlegge sine kundebedrifters oppfatninger om prosjektet som SND har bidratt til å finansiere. Undersøkelsene gir informasjon om SNDs service, kompetanse og bedriftenes oppfatninger av SNDs ulike produkter, SNDs betydning for prosjektenes realisering, samt informasjon om hva SND bør forbedre for å bli en mer attraktiv samarbeidspartner. Mellom 1995 og 1999 er det foretatt fire hovedundersøkelser og to etterundersøkelser av SNDs kundemasse. Hovedundersøkelsene gjennomføres året etter at et prosjekt har fått tilsagn fra SND, og etterundersøkelsene gjennomføres tre år etter tilsagn. I tillegg til hoved- og etterundersøkelsene blir det årlig foretatt casestudier av noen av SNDs kundebedrifter. Til sammen dekker SNDs kundeundersøkelser både breddedata (survey), dybde data (casestudier) og historiske data, siden de samme bedriftene følges i minimum tre år (hoved- og etterundersøkelsene). Surveydelen av undersøkelsene foregår som et omfattende telefonintervju med bedriftene, og for å begrense omfanget av spørsmål suppleres intervjuene med saksopplysninger fra SNDs dataregistre. Det blir også foretatt intervjuer med en kontrollgruppe av bedrifter.

Økonomiske effekter

Hovedkonklusjonene om kundeundersøkelsene fra 1994 til 1997 er oppsummert i en rapport (Bræin og Hervik, 1998), og videreføres med konklusjonene fra hoved- og etterundersøkelsene som er gjort i ettertid (Bræin, Bergem og Hervik, 1999). Sammensetningen av kundemassen for undersøkelsene etter 1998 er noe forandret fordi grunnfinansieringslån er erstattet med lavrisikolån, samt at SND har gjennomgått en omorganisering. Disse forholdene kan virke inn på bedriftenes oppfatninger av SND. I tillegg kommer spesielle satsinger i SND, som for eksempel satsing på nyskaping og små og mellomstore bedrifter. Konklusjonene omfatter prosjektenes økonomiske effekt i bedriftene, den strategiske betydningen av prosjektet, addisjonalitetsspørsmål og kundetilfredshet.

Mellom 1994 og 1997 mente 2/3 av SNDs kunder at prosjektene hadde gitt inntekter eller kostnadsreduksjoner tre år etter at prosjektene ble startet. Prosjektene ble ansett å ha stor betydning for bedriftenes overlevelse, lønnsomhetsutvikling og konkurranseevne. Det ble påvist størst effekt der SND hadde bidratt med en kombinasjon av lån og relativt høye tilskudd, spesielt for bedrifter med under 50 ansatte. Utvalget av bedrifter i kundeundersøkelsene viste generelt en bedre økonomisk utvikling enn samlet bedriftsmasse 1993 til 1999. I hovedundersøkelsen for bedrifter som fikk tilsagn i 1998 forventet 50 prosent av bedriftene å ha umiddelbare inntekter eller kostnadsreduksjoner som følge av prosjektene. Samme andel, 50 prosent, mente at prosjektene hadde klar betydning for bedriftenes overlevelse i dag, og 60 prosent mente at det ville ha betydning for bedriftenes overlevelse om to til fem år. ¾ av bedriftene forventet at prosjektet ville bli av klar betydning for bedriftens lønnsomhetsutvikling, en økende andel fra tidligere års undersøkelser.

Strategiske effekter

SND tilfører ikke bare økonomisk hjelp til bedriftene, men også strategiske bidrag i form av kompetanse og nettverk. Kundeundersøkelsene omfatter ikke programmer som har mål for kompetanseheving spesielt. I forbindelse med de mer strategiske bidragene fra SND rapporterte 50 prosent av bedriftene i perioden 1994 til 1997 at deres kompetanse var hevet. Kompetansehevingen var størst i små bedrifter. Dette ble bekreftet i de senere undersøkelsene.

Addisjonalitet

Når det gjelder SNDs betydning for realisering av prosjektene viste konklusjonene fra de tidligste årene at addisjonaliteten var stor i de prosjektene SND støttet. SNDs betydning for prosjektrealisering ble vurdert høyere i etterundersøkelsene enn i hovedundersøkelsene. Addisjonaliteten var størst for prosjekter i små bedrifter og for nyetablerere. I de senere undersøkelsene mente en økende andel at SND var av klar betydning for realisering enn tidligere år, og igjen var addisjonaliteten størst i mindre og nyetablerte bedrifter. I bedriftene som hadde fått tilsagn i 1998 viste undersøkelsen at addisjonaliteten var vesentlig høyere for lavrisikolån enn for de tidligere grunnfinansieringslånene. For bedrifter utenfor de distriktspolitiske virkeområdene hadde andelen med høy addisjonalitet økt vesentlig fra tidligere år, mens andelen med lav eller ingen addisjonalitet var betraktelig mindre i 1998 enn tidligere, både innenfor og utenfor virkeområdene.

Kundetilfredshet

Med hensyn til kundenes oppfatninger av SND viste undersøkelsene for alle årene at bedriftene hadde større forventninger til SND enn det de faktisk opplevde i møtet med SND. Bedriftenes holdninger ble undersøkt med hensyn på SNDs servicenivå, kompetansenivå og proaktive rolle.

Undersøkelsene viste at en forholdsvis lav prosentandel av bedriftene søkte SND om råd og veiledning, og av de som søkte det, opplevde mange at de ikke fikk den veiledningen de etterspurte. Andelen som søkte SND om råd og veiledning hadde økt til 50 prosent i 1998, men hadde fått dette i varierende omfang. Brukerne ble bedt om å vurdere SNDs råd og veiledning på områdene forretningsutvikling, hjelp til å skaffe samarbeidspartnere/nettverk, teknologiløsninger, omstillingsarbeid, nyskapingstiltak, finansieringsløsninger og prosjektarbeid generelt.

Når det gjelder SNDs **servicenivå** viste undersøkelsene en positiv utvikling for nesten alle indikatorene fra 1995 til 1996 og videre til 1998. Nivået for 1994 og 1996 var rimelig likt. Indikatorene for service var om SND var seriøs og tillitsskapende, om det var en effektiv saksbehandling, om SND viste ansvar for kunden og fulgte opp, kommuniserte enkelt og forståelig, samt tilgjengeligheten og serviceinnstillingen til SND. Bedriftene mente generelt at det var et stort forbedringspotensial, særlig med hensyn til saksbehandling.

SNDs **kompetanse** ble vurdert ut fra områdene bransjekunnskap, lokal næringslivskunnskap, kredittvurdering og finansiering, bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurderinger, prosjektsstyrings- og prosesskompetanse og kompetanse innen nyskaping og omstilling, de siste tre indikatorene var kun

inkludert fra og med 1996. Oppfattelsen av SNDs kompetanse viste en negativ utvikling fra 1995 til 1996 for enkelte indikatorer, men den generelle trenden fram til 1998 er at bedriftene vurderer SNDs kompetanse på alle indikatorene stadig mer positivt. Det største potensialet for forbedring av SNDs kompetanse var nærings- og bransjekunnskap, og det ble uttrykt stort behov for forbedring innen nyskaping og omstilling etter at denne indikatoren ble inkludert i 1996.

Det siste punktet omhandlet SNDs **proaktive rolle**, der bedriftene vurderte SNDs innsats i forhold til å være fleksibel og finne gode løsninger, om SND forbedret prosjektene, SNDs risikovillighet, om SND var bidragsyter for å bedre bedriftens resultater og om SND var aktiv i å identifisere og løse bedriftenes finansieringsbehov. Mellom 1994 og 1996 viste undersøkelsen en positiv utvikling for SNDs risikovillighet, SNDs fleksible holdning og evne til å finne gode løsninger, samt en aktiv holdning til å identifisere og løse finansieringsbehov. I 1998 viste alle indikatorene en positiv utvikling fra tidligere år.

Vedlegg 5: Spørreundersøkelse til foretak med SND-engasjement

Etter avtale med Nærings- og handelsdepartementet og SND vil opplysningene fra undersøkelsen overføres til *Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste* (NSD) for videre forvaring etter at evalueringen er avsluttet. NSD er et organ opprettet av Norges forskningsråd for å forvalte konfidensielle forskningsdata i samsvar med personvernloven og de forskrifter og retningslinjer som er fastsatt i henhold til denne.

<i>Referansenummer</i> _ _	
Foretakets navn:	Foretakets organisasjonsnr:
Adresse:	
Postnr:	Poststed:
Telefonnummer:	Faks:
Etableringsår i Norge:	
<i>Vennligst sjekk og rett ved feil opplysninger ovenfor og fyll ut nedenfor</i>	
Kontaktperson i foretaket:	
Stilling i foretaket:	☐
Ja, vi vil gjerne motta en beskrivelse av resultatene fra undersøkelsen	

Vi ber Dem besvare spørreskjemaet snarest mulig og **senest innen fredag 19. mai 2000**

Vær vennlig å returnere spørreskjemaet i vedlagte svarkonvolutt til:

STEP-gruppen
Storgaten 1
0155 Oslo

Eventuelle spørsmål om utfyllingen eller om forståelsen av innholdet kan rettes til

Marianne Broch eller Kari-Mette Stavehaug

STEP-gruppen

tlf. 22 47 73 21 eller 22 47 73 10
faks 22 42 95 33

Bakgrunnsinformasjon om foretaket

Selskapsform og eierskap

Vi har generell informasjon om selskapsform og eierskap i foretaket, men ikke om foretaket er et heleiet datterselskap eller ei. Hvis foretaket er et heleiet datterselskap, vennligst kryss av under:

Er foretaket et heleiet datterselskap?

nei

☐

ja

☐

Hvis ja,

Eier er: (kryss for ett alternativ)

Norge

Norden

EU
forøvrig

Annet

☐
☐
☐

et multinasjonalt foretak med hovedkontor i

et norsk foretak

annet

--	--	--	--

Økonomisk informasjon

	Regnskap1999	Budsjett 2000
<i>Omsetning i 1000 kr</i>		
<i>Eksport i 1000 kr</i>		
<i>Driftsresultat i 1000 kr</i>		
<i>Årsresultat i 1000 kr</i>		
<i>Egenkapital, inkl. ansvarlig lånekapital pr 31.12.99 i 1000 kr</i>		
<i>Fremmedkapital, ekskl. ansvarlig lånekapital, pr 31.12.99 i 1000 kr</i>		
<i>Antall sysselsatte 31.12.99</i>		
<i>.....herav nyansatte i løpet av året</i>		
<i>Antall sysselsatte med 4 år eller mer universitets- eller høgskoleutdanning per 31.12.99</i>		
<i>..herav nyansatte i løpet av året</i>		

Kan De gi et anslag for foretakets salgsinntekter i 1999 etter kundenes geografiske lokalisering?

	Prosent	Kan ikke fordele salgsinntekter
Lokalt/innenfor kommunen eller nabokommuner	%	
Innenfor fylket eller nabofylker (regionen) forøvrig	%	
Øvrig i Norge	%	
Andre nordiske land	%	
Land utenfor Norden	%	
Sum	100%	

SNDs engasjement i foretaket og det innvilgede prosjekt (det viktigste prosjektet for foretaket hvis flere)

Hvis flere, identifiser det viktigste prosjektet:

Prosjektnr. Oppgi referansenummer fra vedlagte prosjektliste

Er prosjektet igangsatt?

ja	nei
☐	☐

Hvis nei, vil det bli igangsatt i løpet av det kommende året?

ja	nei	vet ikke
☐	☐	☐

Var prosjektet avsluttet før 31.12.99?

ja

☐

⇒ Avsluttet

199...

nei

☐

Hva var foretakets viktigste formål med å utvikle dette prosjektet?

Angi fra 1 = uvesentlig til 5 = svært vesentlig for alle punktene:

	1	2	3	4	5	Ikke relevant
Styrking av konkurranseevne regionalt						
Styrking av konkurranseevne nasjonalt						
Introduksjon eller utvidelse av eksportmarked						
Behov for vesentlig strategiomlegging i foretaket						
Opplærings- og omstillingsbehov i foretaket						
Etablering av ny virksomhet/bedrift med introduksjon av nye produkter/tjenester						
Nettverk/samarbeid med andre foretak						
Fusjon eller oppkjøp med/av andre foretak						
Utvidelse av eksisterende virksomhet						
Annet						

Hva var foretakets motiv med å kontakte SND?

Angi fra 1 = uvesentlig til 5 = svært vesentlig:

	1	2	3	4	5	<i>Ikke relevant</i>
<i>Kapitaltilgang</i>						
<i>Refinansiering/kapitalstyrking</i>						
<i>Sammensetning av finansieringsløsning</i>						
<i>Langsiktig og kompetent finansieringspartner</i>						
<i>SNDs spesielle kompetanse</i>						
<i>Annet</i>						

Kan De i prosent anslå hvor stor andel ulike finansieringskilder utgjorde i finansieringen av prosjektet?

Gi et anslag for ulike finansieringskilder:

	<i>Anslag</i>	<i>Kan ikke fordele</i>	
<i>Ny egenkapital</i>	%		
<i>SND</i>	%		
<i>Annen offentlig finansiering</i>	%		
<i>Private finansinstitusjoner</i>	%		
<i>Egenfinansiering</i>	%		
<i>Annet</i>	%		
<i>Totalt</i>	100 %		

Realistisk vurdert, hvor viktig var SNDs finansieringsbistand for at prosjektet ble gjennomført?

Vennligst sett kryss:

<i>Ikke viktig</i>	<i>I noen grad</i>	<i>Viktig</i>	<i>Avgjørende</i>	<i>Vet ikke</i>

Hva ville effekten av bortfall av SND-finansiering vært?

Vennligst sett kryss:

<i>Prosjektet ikke gjennomført</i>	<i>Forsinket prosjektavslutning med mer enn to år</i>	<i>Prosjektavslutning forsinket 1-2 år</i>	<i>Ingen vesentlig forsinkelse</i>

Hvor godt var SNDs finansieringsløsning tilpasset bedriftens behov?

Vennligst sett kryss:

<i>Mindre godt</i>	<i>Tilfredsstillende</i>	<i>Godt tilpasset</i>	<i>Vet ikke</i>

Hvor viktig er den geografiske nærheten mellom SNDs distriktskontor eller kundebehandler og foretaket/prosjektet?

Vennligst sett kryss:

<i>Av ingen betydning</i>	<i>Av liten betydning</i>	<i>Av en viss betydning</i>	<i>Av stor betydning</i>	<i>Vet ikke</i>

I hvilken grad har SND eller SNDs ansatte bidratt med veiledning eller annen rådgivende støtte til prosjektet?

Kryss av for hvor stor betydning:

	<i>I liten eller ingen grad</i>	<i>I noen grad</i>	<i>I stor grad</i>	<i>Avgjørende</i>	<i>Ikke relevant</i>
<i>Organisering og tilrettelegging av økonomistyring i foretaket</i>					
<i>Organisasjonsutvikling</i>					
<i>Planlegging og mål for prosjektet</i>					
<i>Prosjektorganisering og –styring</i>					
<i>Faglig/teknisk veiledning og bistand</i>					
<i>Juridiske spørsmål og kontraktsforhold</i>					
<i>Kontakt med kompetansemiljøer</i>					
<i>Nettverksutvikling</i>					
<i>Markedsinnsikt og –utvikling</i>					
<i>Annet</i>					

Hvordan vil du karakterisere effektene prosjektet har hatt eller forventes å få for foretaket i løpet av de 2-3 første årene etter avslutning av prosjektet?

Hvis relevant, angi fra 1 = uvesentlig til 5 = vesentlig:

<i>Ikke relevant</i>		<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Allerede oppnådd</i>
	<i>Styrket konkurranseevne i foretaket</i>						
	<i>Økt effektivitet og reduserte driftsomkostninger i produksjonen</i>						
	<i>Økt salg på etablerte produktområder</i>						
	<i>Etablert salg på nye markeder/områder</i>						
	<i>Forbedret ytelse av interntjenester (økonomi, personal, lager m.m.)</i>						
	<i>Styrket omstillingsevne internt i foretaket</i>						
	<i>Forbedret evne til å bruke og samarbeide med univ. og høyskoler, FoU-institutt eller offentlige veiledningstjenester</i>						
	<i>Forbedret evne til å vurdere, bruke og styre leverandører av konsulenttjenester</i>						
	<i>Forbedring og styrking av strategiutviklingen i foretaket</i>						
	<i>Etablert samarbeid eller allianser med kunder, leverandører eller konkurrenter</i>						
	<i>Vesentlig kompetanseutvikling av ansatte i foretaket</i>						
	<i>Ansettelse av medarbeidere med ny spesialkompetanse i foretaket</i>						

Har effektene av prosjektet svart til de opprinnelige forventningene så langt?

	<i>Overhodet ikke</i>	<i>I liten eller noe grad</i>	<i>I en viss grad</i>	<i>I fullt monn</i>	<i>Ikke relevant</i>
<i>Lønnsomhet</i>					
<i>Konkurransedyktighet på viktigste markeder</i>					
<i>Produktivitet i foretaket</i>					
<i>Opplæring og omstillingsevne i organisasjonen</i>					
<i>Strategiutvikling og gjennomføring</i>					

Hvis prosjektet ikke har svart til forventningene på noe punkt, hva har vært den viktigste faktoren for at forventningene ikke er oppfylt?

Sett kryss ved de to viktigste alternativene:

<i>Urealistiske forventninger til markedsutvikling</i>	
<i>Urealistiske forventninger til produkter og markedets aksept av disse</i>	
<i>Manglende oppfølging fra SND</i>	
<i>Problemer med oppfølging og fullføring internt i foretaket</i>	
<i>Manglende kapital- eller finansieringsgrunnlag for å fullføre prosjektet</i>	
<i>Svak risikovurdering av prosjektet</i>	
<i>Annet</i>	

Strategisk fokus i foretaket

Har prosjektet etter en samlet vurdering medført økt fokusering, innsikt eller bevissthet hos topp-ledelsen, utviklingsansvarlige og øvrige ansatte i foretaket om . . .

	<i>Topp-ledelsen</i>	<i>Utviklingsansvarlige (hvis forskjellig fra ledelsen)</i>	<i>Øvrige ansatte</i>
<i>Framtidige utviklingstrekk i markedet</i>			
<i>Produktutvikling</i>			
<i>Dokumentasjon og analyse av produktivitet og lønnsomhet</i>			
<i>Styrking av langsiktig konkurranseevne</i>			
<i>Strategi-utvikling og –implementering i foretaket</i>			
<i>Målrettet kompetanseutvikling i foretaket</i>			
<i>Tilgang og evne til å bruke eksterne kompetanseklider</i>			

Var SNDs engasjement eller foretakets dialog med SND av vesentlig eller stor betydning for å sikre dette?

	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
<i>Framtidige utviklingstrekk i markedet</i>		
<i>Produktutvikling</i>		
<i>Dokumentasjon og analyse av produktivitet og lønnsomhet</i>		
<i>Styrking av langsiktig konkurranseevne</i>		
<i>Strategi-utvikling og –implementering i foretaket</i>		
<i>Målrettet kompetanse-utvikling</i>		
<i>Tilgang og evne til å bruke eksterne kompetanseklider</i>		

Foretakets kontakt med og bruk av leverandører av 'kunnskapstjenester'

Hva slags forhold har og har bedriften hatt til eksterne leverandører av ekspertise, informasjon og kompetanse? Vennligst angi for de tre følgende periodene:

- i tiden forut for prosjektoppstart
- under gjennomføringen av prosjektet med SND-støtte
- i tiden etter at prosjektet var avsluttet

Kryss av forholdet til alle de aktuelle kunnskapsleverandørene for hver periode:

	<i>Forut for prosjektet</i>			<i>Under gjennomføringen av prosjektet:</i>			<i>Etter avsluttet prosjekt</i>		
	<i>Ingen</i>	<i>Spora disk</i>	<i>Etab- lert</i>	<i>Ingen</i>	<i>Spora disk</i>	<i>Etab- lert</i>	<i>Ingen</i>	<i>Spora disk</i>	<i>Etab- lert</i>
<i>TI, VINN, Bedriftsrådgivings- tjenesten i FK, SIVA¹¹⁶</i>									
<i>Regionale forskningsstiftelser eller teknologiske FoU- institutter</i>									
<i>Bransjeforskning</i>									
<i>Universiteter/høyskoler</i>									
<i>IT-relaterte konsulenter eller programvare-/systemutviklere</i>									
<i>Andre tekniske konsulenter, sertifiseringsinstitusjoner, industrielle designere m.v.</i>									
<i>Konsulenter innenfor strategi-, ledelse eller organisasjons- utvikling</i>									
<i>Konsulenter innenfor markeds- utvikling/ markedsføring</i>									

¹¹⁶ TI (Teknologisk Institutt), VINN (Veiledningstjenesten i Nord-Norge), Bedriftsrådgivningstjenesten i FK (Fylkeskommunen), SIVA (Statens industrivekstanlegg)

Nyskapende endringer i foretakets virksomhet

Med introduksjon av nye eller vesentlig endrede produkter, produksjonsprosesser, organisasjon osv. forstår vi **endringer** i foretakets forretningsvirksomhet som har eller det er et siktemål at vil ha **vesentlig effekt** på foretakets omsetning, inntjeningssevne eller konkurransedyktighet, se veiledningen. Introduksjonen av slike endringer av foretakets virksomhet med sikte på nyskaping og omstilling omtales ofte med samlebetegnelsen **innovasjoner**.

Har foretaket introdusert vesentlige endringer i foretakets forretningsvirksomhet i perioden 1997-99?

Vennligst kryss for følgende endringer i foretaket:

	1997-1998	I 1999	Er/Vil bli i 2000	Nei
Nye eller vesentlig endrede produkter/tjenester				
Nye eller vesentlig endrede produksjonsprosesser				
Vesentlige endringer i organisering av markedsføring, salg og kundekontakt				
Vesentlige endringer i organisering av ledelse, strategiutvikling, administrative støttefunksjoner				
Nye former for samarbeid med kunder eller leverandører				
Nye former for samarbeid med konkurrenter eller bedrifter med relatert virksomhet				
Nye forretningsområder eller vesentlig strategiomlegging				

Vær vennlig å gi et anslag for fordelingen av foretakets salgsinntekter i 1999 på følgende produktgrupper:

	Prosent
Nye produkter /tjenester	%
Vesentlig endrede produkter/ tjenester	%
Lite endrede eller uendrede produkter/tjenester	%
Totalt	100 %

Kan ikke fordele omsetning	
----------------------------	--

Hvor treffende er følgende utsagn som generell karakteristik av utviklingsprosesser i foretaket? Om mulig, ber vi om at vurderingen baseres på en helhetsvurdering av vesentlige endringsprosesser i foretaket de seneste to år.

Sett ett kryss for hver linje i tabellen; fra 1 = “overhodet ikke treffende” eller ”uaktuelt” opp til 5 = “svært treffende”.

	1	2	3	4	5	Ikke relevant
<i>Endringsprosesser er i stor grad uformelle prosesser</i>						
<i>Hele foretakets organisasjon er innrettet mot og belønner aktiviteter som fører til vesentlige endringer</i>						
<i>Foretakets FoU-avdeling spiller en dominerende rolle</i>						
<i>Foretakets IT-avdeling (eller –enhet) spiller en dominerende rolle</i>						
<i>Foretakets enhet for forretnings- og markedsutvikling spiller en dominerende rolle</i>						
<i>Endringsorienterte aktiviteter foregår i organiserte prosjektgrupper bestående av personer fra en rekke avdelinger</i>						
<i>Foretakets ledelse forestår systematisk prosjektutvikling med en variert portefølje av utviklingsprosesser</i>						
<i>Foretaket gjennomfører en systematisk analyse av mulige utviklingsprosjekter</i>						

Har SNDs engasjement bidratt til å endre, systematisere eller forsterke utviklingsprosesser i foretaket eller foretakets fokusering av dette?

<i>Overhodet ikke</i>	<i>I liten grad</i>	<i>I noen grad</i>	<i>I stor grad</i>	<i>I svært stor grad</i>

Hva har SNDs viktigste bidrag til realiseringen av disse endringene vært?

<i>Kryss av hvor relevant</i>	<i>Hva har SNDs viktigste bidrag vært?</i>				
	<i>Finansiering</i>	<i>Formidlet kontakt med andre finansieringskilder</i>	<i>Etablering av nettverk</i>	<i>Prosjektorganisasjon/-gjennomføring</i>	<i>Faglig/teknisk veiledning og støtte</i>
<i>produkt-endringer</i>					
<i>nye eller endrede produksjonsprosesser</i>					
<i>vesentlige endringer i foretakets organisering</i>					
<i>nye former for allianser eller samarbeid</i>					
<i>nye strategier og forretningsområder</i>					

Samlet vurdering av forholdet til SND

Alt tatt i betraktning, hvor passende er følgende beskrivelser som karakteristikk av foretakets erfaring med SND?

Kryss av for 1 = svært lite passende til 5 = svært passende

	1	2	3	4	5
<i>Vi fikk finansiering gjennom SND godt tilpasset våre behov</i>					
<i>SND var aktiv i utformingen av tilpasset finansieringsløsning</i>					
<i>SND har bidratt til klargjøring av mål for og gjennomføring av endringsprosesser</i>					
<i>Vi var godt fornøyd med SNDs tjenestevillighet og serviceinnstilling</i>					
<i>Vurdering og beslutningsprosess ble gjennomført av SND på en effektiv og formålstjenlig måte</i>					
<i>Behandlingstid og prosjektvurdering var på høyde med bistanden vi får fra andre finansinstitusjoner</i>					
<i>SND har bidratt til et grunnlag for framtidig nyskaping, omstilling og konkurranseevne i foretaket</i>					
<i>SND har bidratt til etablering av viktige nettverk med andre foretak eller institusjoner</i>					

Etter en samlet vurdering, hvor fornøyd er De med den samlede bistanden foretaket har fått fra SND?

<i>Svært misfornøyd</i>	<i>Ganske misfornøyd</i>	<i>Tilfredsstillende</i>	<i>Ganske fornøyd</i>	<i>Svært fornøyd</i>

Helt til slutt, hva mener De SND bør jobbe mer med for å gi et bedre tilbud til sine kunder?

Fortsett eventuelt på neste side

**Takk for hjelpen.
Vennligst returner spørreskjemaet
innen fredag 19. mai 2000.**

Vedlegg 6: Forkortelser

BIO-midler	Arbeidsmarkedsetatens midler til bedriftsintern opplæring
BIT	Bransjerettet IT (målrettet program SND)
BNP	Bruttonasjonalprodukt
BOF	Bedrifts- og foretaksregisteret
BUNT	Bedriftsutvikling med ny teknologi
BU-midler	Bygdeutviklingsmidler
BUS	Bedriftsutvikling i sentrale strøk
DK	SNDs distriktskontor
DU	Distriktenes Utbyggingsfond
EARTO	European Association of Research and Technology Organisations
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
ENT	Etablering med ny teknologi (målrettet program SND)
EU	Den europeiske union
EØS	Europeisk økonomisk samarbeidsområde
FID	Fiskeridepartementet
FIN	Finansdepartementet
FMT	Forretningsmessig tjenesteyting
FORNY	Forskningsbasert nyskaping (målrettet program SND)
Forskningsrådet	Norges Forskningsråd
FoU	Forskning og utvikling
FRAM	Forstått, realistisk, akseptert, målbart (målrettet program SND)
GATS	General Agreement of Trade in Services
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
GFL	Grunnfinansieringslån
GPS	Global positioning system
HORECA	Hotell, restaurant og catering
HSN	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
IB	Statens Industribank, Industribanken
IF	Fondet for vekst og omstilling i industrien, Industrifondet
IFU	Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter
IKT/IT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
ISO	International Organisation for Standardization
KAD/KRD	Kommunal- og arbeidsdepartementet, Kommunal- og regionaldept.
KD	Kulturdepartementet
KIFT	Kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting
KIS	Kundeinformasjonssystemet i SND
LD	Landbruksdepartementet
LTA	Lokalt totalansvar
Matforsk	Norsk institutt for næringsmiddelforskning
MD	Miljøverndepartementet
NHH	Norges Handelshøyskole
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NIBOR	Norwegian Interbank Offered Rate
NOE/NHD	Nærings-, olje- og energidepartementet, Nærings- og handelsdept.
NOU	Norges offentlige utredninger
NSD	Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste
NT	Nyskappings- og teknologiprogram i Nord-Norge (målrettet progr. SND)
NTNF	Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd
NUMARIO	Næringsutvikling for marine arter i oppdrett (målrettet program SND)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OFU	Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter
Omstillingsfondet	Statens Omstillingsfond
PLP	Prosjektlederprosessen
RØED	Russland - Øst-Europa-divisjonen (tidligere divisjon i SND)
SF	Sosialistisk Folkeparti

SFU	Senter for utviklingskontrakter
SIVA	Statens industrivekstanlegg
SMB	Små og mellomstore bedrifter
SMB-T	SMB-Teknologi
SMB-U	SMB-Utvikling
Småbedriftsfondet	Håndverks- og småindustrifondet
SND	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
SNF	Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning
SP	Senterpartiet
STI	Statens Teknologiske Institutt, senere TI
Strukturfinans	Låneinstituttet for strukturrasjonalisering
SV	Sosialistisk Venstreparti
TF	Tiltaksfondet
TI	Teknologisk Institutt
TPP	Teknologiske produkt- og prosessinnovasjoner (Oslo-manualen)
UF	Fondet til fremme av FoU-arbeid i industrien, Utviklingsfondet
UoH	Universiteter og høyskoler
VINN	Veiledningstjenesten i Nord-Norge
WTA	World Trade Agreement
WTO	World Trade Organisation

STEP rapporter / reports

ISSN 0804-8185

2000

<i>Innovasjon i Møre og Romsdal</i>	Svein Olav Nås	R-02-2000
<i>Til beste for de beste – evaluering av offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter</i>	Morten Staude, Markus Bugge og Trine Monsen	R-03-2000
<i>SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter</i>	Johan Hauknes, Marianne Broch og Keith Smith	R-04-2000
<i>SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater</i>	Lillian Hatling, Sverre Herstad og Arne Isaksen	R-05-2000

1999

<i>Economic activity and the knowledge infrastructure in the Oslo region</i>	Heidi Wiig Aslesen, Thor Egil Braadland, Keith Smith and Finn Ørstavik	R-01-1999
<i>Regionale innovasjonssystemer: Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer</i>	Arne Isaksen (red.)	R-02-1999
<i>Utvikling og fornyelse i NHOs medlemsbedrifter 1998. Del A: Analysedel</i>	Eric J. Iversen, Svein Olav Nås, Nils Henrik Solum, Morten Staude	R-03-1999 (A)
<i>Utvikling og fornyelse i NHOs medlemsbedrifter 1998. Del B: Tabelltillegg</i>	Eric J. Iversen, Svein Olav Nås, Nils Henrik Solum, Morten Staude	R-03-1999 (B)
<i>Innovation, knowledge bases and clustering in selected industries in the Oslo region</i>	Heidi Wiig Aslesen, Thor Egil Braadland, Louise Hvid Jensen, Arne Isaksen and Finn Ørstavik	R-04-1999
<i>Performance and co-operation in the Oslo region business sector</i>	Heidi Wiig Aslesen, Thor Egil Braadland, Anders Ekeland and Finn Ørstavik	R-05-1999
<i>The changing role of patents and publishing in basic and applied modes of organised research</i>	Eric J. Iversen and Aris Kaloudis	R-06-1999
<i>Governance and the innovation system of the fish processing industry in Northern Norway</i>	Heidi Wiig Aslesen	R-07-1999
<i>Economic rationales of government involvement in innovation and the supply of innovation-related services</i>	Johan Hauknes and Lennart Nordgren	R-08-1999
<i>Technological infrastructures and innovation policies</i>	Johan Hauknes	R-09-1999

1998

<i>Regionalisation and regional clusters as development strategies in a global economy</i>	Arne Isaksen	R-01-1998
<i>Innovation in ultra-peripheral regions: The case of Finnmark and rural areas in Norway</i>	Heidi Wiig and Arne Isaksen	R-02-1998
<i>Corporate Governance and the Innovative Economy: Policy implications</i>	William Lazonick and Mary O'Sullivan	R-03-1998
<i>Strategic technology alliances by European firms since 1980: questioning integration?</i>	Rajneesh Narula	R-04-1998
<i>Innovation through strategic alliances: moving towards international partnerships and contractual agreements</i>	Rajneesh Narula and John Hagedoorn	R-05-1998
<i>Formal competencies in the innovation systems of the Nordic countries: An analysis based on register data</i>	Svein Olav Nås et al.	R-06-1998
<i>Internasjonalt erfarings-grunnlag for teknologi- og innovasjonspolitik: relevante implikasjoner for Norge</i>	Svend-Otto Remøe og Thor Egil Braadland	R-07-1998
<i>Innovasjon i Norge: En statusrapport</i>	Svein Olav Nås	R-08-1998
<i>Innovation regimes and trajectories in goods transport</i>	Finn Ørstavik	R-09-1998
<i>Struktur og dynamikk i kunnskapsbaserte næringer i Oslo</i>	H. Wiig Aslesen, T. Grytli, A. Isaksen, B. Jordfald, O. Langeland og O. R. Spilling	R-10-1998
<i>Grunnforskning og økonomisk vekst: Ikke-instrumentell kunnskap</i>	Johan Hauknes	R-11-1998
<i>Dynamic innovation systems: Do services have a role to play?</i>	Johan Hauknes	R-12-1998
<i>Services in Innovation – Innovation in Services</i>	Johan Hauknes	R-13-1998
<i>Information and communication technology in international policy discussions</i>	Eric Iversen, Keith Smith and Finn Ørstavik	R-14-1998
<i>Norwegian Input-Output Clusters and Innovation Patterns</i>	Johan Hauknes	R-15-1998

1997

<i>Innovation, firm profitability and growth</i>	Svein Olav Nås and Ari Leppälahti	01/97
<i>Innovation policies for SMEs in Norway: Analytical framework</i>	Arne Isaksen and Keith Smith	02/97

<i>and policy options</i>		
<i>Regional innovasjon: En ny strategi i tiltaksarbeid og regionalpolitikk</i>	Arne Isaksen	03/97
<i>Innovation Activities in Pulp, Paper and Paper Products in Europe</i>	Errko Autio, Espen Dietrichs, Karl Führer and Keith Smith	04/97
<i>Innovation Expenditures in European Industry</i>	Rinaldo Evangelista, Tore Sandven, Georgio Sirilli and Keith Smith	05/97
1996		
<i>Nyskapning og teknologiutvikling i Nord-Norge. Evaluering av NT programmet</i>	Arne Isaksen m. fl.	01/96
<i>Nyskapning og teknologiutvikling i Nord-Norge. Evaluering av NT programmet</i>	Arne Isaksen m. fl.	01/96 - kort
<i>How innovative is Norwegian industry? An international comparison</i>	Svein Olav Nås	02/96
<i>Location and innovation. Geographical variations in innovative activity in Norwegian manufacturing industry</i>	Arne Isaksen	03/96
<i>Typologies of innovation in small and medium sized enterprises in Norway</i>	Tore Sandven	04/96
<i>Innovation outputs in the Norwegian economy: How innovative are small firms and medium sized enterprises in Norway</i>	Tore Sandven	05/96
<i>Services in European Innovation Systems: A review of issues</i>	Johan Hauknes and Ian Miles	06/96
<i>Innovation in the Service Economy</i>	Johan Hauknes	07/96
<i>Endring i telekommunikasjon – utfordringer for Norge</i>	Terje Nord og Trond Einar Pedersen	08/96
<i>An empirical study of the innovation system in Finnmark</i>	Heidi Wiig	09/96
<i>Technology acquisition by SME's in Norway</i>	Tore Sandven	10/96
<i>Innovation Policies for SMEs in Norway</i>	Mette Christiansen, Kim Møller Jørgensen and Keith Smith	11/96
<i>Design and Innovation in Norwegian Industry</i>	Eva Næss Karlsen, Keith Smith and Nils Henrik Solum	12/96
<i>Location, agglomeration and innovation: Towards regional innovation systems in Norway?</i>	Bjørn T. Asheim and Arne Isaksen	13/96
<i>Sustained Economic Development</i>	William Lazonick and Mary O'Sullivan	14/96
<i>Postens stilling i det globale informasjonsamfunnet: et eksplorativt studium</i>	Eric Iversen og Trond Einar Pedersen	15/96
<i>Regional Clusters and Competitiveness: the Norwegian Case</i>	Arne Isaksen	16/96
1995		
<i>What comprises a regional innovation system? An empirical study</i>	Heidi Wiig and Michelle Wood	01/95
<i>Adopting a 'high-tech' policy in a 'low-tech' industry. The case of aquaculture</i>	Espen Dietrichs	02/95
<i>Industrial Districts as 'learning regions'. A condition for prosperity</i>	Bjørn Asheim	03/95
1994		
<i>New directions in research and technology policy: Identifying the key issues</i>	Keith Smith	01/94
<i>FoU i norsk næringsliv 1985-1991</i>	Svein Olav Nås og Vemund Riiser	02/94
<i>Competitiveness and its predecessors - a 500-year cross-national perspective</i>	Erik S. Reinert	03/94
<i>Innovasjon og ny teknologi i norsk industri: En oversikt</i>	Svein Olav Nås, Tore Sandven og Keith Smith	04/94
<i>Mot en regional innovasjonspolitikk for Norge</i>	Arne Isaksen	04/95
<i>Forskermobilitet i næringslivet i 1992</i>	Anders Ekeland	05/94
<i>Naturviternes kontakt med andre sektorer i samfunnet</i>	Heidi Wiig og Anders Ekeland	06/94
<i>Forsknings- og teknologisamarbeid i norsk industri</i>	Svein Olav Nås	07/94
<i>Forskermobilitet i instituttsektoren i 1992</i>	Heidi Wiig og Anders Ekeland	08/94
<i>Modelling the mobility of researchers</i>	Johan Hauknes	09/94
<i>Interactions in knowledge systems: Foundations, policy implications and empirical methods</i>	Keith Smith	10/94
<i>Tjenestesektoren i det økonomiske helhetsbildet</i>	Erik S. Reinert	11/94
<i>Recent trends in economic theory - implications for development geography</i>	Erik S. Reinert and Vemund Riiser	12/94
<i>Tjenesteytende næringer - økonomi og teknologi</i>	Johan Hauknes	13/94
<i>Teknologipolitikk i det norske statsbudsjettet</i>	Johan Hauknes	14/94
<i>A Schumpeterian theory of underdevelopment - a contradiction in terms?</i>	Erik S. Reinert	15/94

<i>Understanding R&D performance: A note on a new OECD indicator</i>	Tore Sandven	16/94
<i>Norsk fiskeriteknologi - politiske mål i møte med regionale kulturer</i>	Olav Wicken	17/94
<i>Regionale innovasjonssystem: Teknologipolitikk som regionalpolitikk</i>	Bjørn Asheim	18/94
<i>Hvorfor er økonomisk vekst geografisk ujevnt fordelt?</i>	Erik S. Reinert	19/94
<i>Creating and extracting value: Corporate investment behaviour and economic performance</i>	William Lazonick	20/94
<i>Entreprenørskap i Møre og Romsdal. Et historisk perspektiv</i>	Olav Wicken	21/94
<i>Fiskerinæringens teknologi og dens regionale forankring</i>	Espen Dietrichs og Keith Smith	22/94
<i>Skill formation in wealthy nations: Organizational evolution and economic consequences</i>	William Lazonick and Mary O'Sullivan	23/94

STEP arbeidsnotater / working papers

ISSN 1501-0066

1999

<i>Økonomisk analyse av tjenestenæringer: Utfordringer til datagrunnlaget</i>	Johan Hauknes	A-01-1999
<i>Rushing to REGINN: The evolution of a semi-institutional approach</i>	Svend Otto Remøe	A-02-1999
<i>TEFT: Diffusing technology from research institutes to SMEs</i>	Svend Otto Remøe	A-03-1999
<i>The historical evolution of innovation and technology policy in Norway</i>	Finn Ørstavik	A-04-1999
<i>Den digitale økonomi: Faglige og politiske utfordringer</i>	Svein Olav Nås og Johan Hauknes	A-05-1999
<i>Norske IT-kompetanse miljøer</i>	Thor Egil Braadland, Anders Ekeland og Andreas Wulff	A-06-1999
<i>A patent share and citation analysis of knowledge bases and interactions in the Norwegian innovation system</i>	Eric J. Iversen	A-07-1999
<i>Knowledge infrastructure in the Norwegian pulp and paper industry</i>	Thor Egil Braadland	A-08-1999
<i>Staten og IT-kompetansen: Offer eller aktivist?</i>	Anders Ekeland og Thor Egil Braadland	A-09-1999
<i>Innovation systems and capabilities</i>	Johan Hauknes	A-10-1999

1998

<i>Institutional mapping of the Norwegian national system of innovation</i>	Finn Ørstavik and Svein Olav Nås	A-01-1998
<i>Innovasjonsstrategier for Aust-Agder. Innspill til Strategisk Næringsplan</i>	Arne Isaksen og Nils Henrik Solum	A-02-1998
<i>Knowledge Intensive Business Services: A Second National Knowledge Infrastructure?</i>	Erland Skogli	A-03-1998
<i>Offshore engineering consulting and innovation</i>	Erland Skogli	A-04-1998
<i>Formell kompetanse i norsk arbeidsliv 1986-1994: Noen foreløpige resultater fra analyser av de norske sysselsettingsfilene</i>	Svein Olav Nås, Anders Ekeland og Johan Hauknes	A-05-1998
<i>Machine tool services and innovation</i>	Trond Einar Pedersen	A-06-1998
<i>Geographic Information Technology Services and their Role in Customer Innovation</i>	Roar Samuelsen	A-07-1998
<i>FoU-aktivitet i Oslo: En presentasjon av noen sentrale FoU-data</i>	Nils Henrik Solum	A-08-1998
<i>Innovation capabilities in southern and northern Norway</i>	Thor Egil Braadland	A-09-1998
<i>The Norwegian Innovation-Collaboration Survey</i>	Finn Ørstavik and Svein Olav Nås	A-10-1998

1997

<i>Services in the learning economy - implications for technology policy</i>	Johan Hauknes, Pim den Hertog and Ian Miles	1/97
<i>Knowledge intensive services - what is their role?</i>	Johan Hauknes and Cristiano Antonelli	2/97
<i>Andrew Van de Vens innovasjonsstudier og Minnesota-programmet</i>	Hans C. Christensen	3/97

1996

<i>Acquisition of technology in small firms</i>	Tore Sandven	1/96
<i>R&D in Norway 1970 – 1993: An overview of the grand sectors</i>	Johan Hauknes	2/96

1995

<i>En sammenholdt teknologipolitikk?</i>	Johan Hauknes	1/95
<i>Forskningsprosjekter i industriell regi i Kjemisk komite i NTNf i 60- og 70-årene</i>	Hans C. Christensen	2/95
<i>Bruk av EVENT ved evaluering av SKAP-tiltak</i>	Anders Ekeland	3/95
<i>Telekommunikasjon: Offentlig politikk og sosiale aspekter for distributive forhold</i>	Terje Nord/Trond Einar Pedersen	4/95

<i>Immatrielle rettigheter og norsk næringspolitikk: Et kommentert referat til NOE seminaret</i>	Eric Iversen	5/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Pulp and paper</i>	STEP-gruppen	6/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Basic metals</i>	STEP-gruppen	7/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Chemicals</i>	STEP-gruppen	8/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Boxes, containers etc</i>	STEP-gruppen	9/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Metal products</i>	STEP-gruppen	10/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Machinery</i>	STEP-gruppen	11/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Electrical apparatus</i>	STEP-gruppen	12/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: IT</i>	STEP-gruppen	13/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Textile</i>	STEP-gruppen	14/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Food, beverages and tobacco</i>	STEP-gruppen	15/95
<i>The Norwegian National Innovation System: A study of knowledge creation, distribution and use</i>	Keith Smith, Espen Dietrichs and Svein Olav Nås	16/95
<i>Postens stilling i det globale informasjonssamfunnet i et eksplorativt studium</i>	Eric Iversen og Trond Einar Pedersen med hjelp av Erland Skogli og Keith Smith	17/95
1994		
<i>Målformulering i NTNf i Majors tid</i>	Hans C. Christensen	1/94
<i>Basisteknologienes rolle i innovasjonsprosessen</i>	Hans C. Christensen	2/94
<i>Konkurransedyktige bedrifter og økonomisk teori - mot en ny forståelse</i>	Erik S. Reinert	3/94
<i>Forskning om tjenesteyting 1985-1993</i>	Johan Hauknes	4/94
<i>Forskning om tjenesteyting: Utfordringer for kunnskapsgrunnlaget</i>	Johan Hauknes	5/94

Storgaten 1, N-0155 Oslo, Norway
Telephone +47 2247 7310
Fax: +47 2242 9533
Web: <http://www.step.no/>



STEP-gruppen ble etablert i 1991 for å forsyne beslutningstakere med forskning knyttet til alle sider ved innovasjon og teknologisk endring, med særlig vekt på forholdet mellom innovasjon, økonomisk vekst og de samfunnsmessige omgivelser. Basis for gruppens arbeid er erkjennelsen av at utviklingen innen vitenskap og teknologi er fundamental for økonomisk vekst. Det gjenstår likevel mange uløste problemer omkring hvordan prosessen med vitenskapelig og teknologisk endring forløper, og hvordan denne prosessen får samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser. Forståelse av denne prosessen er av stor betydning for utformingen og iverksettelsen av forsknings-, teknologi- og innovasjonspolitikken. Forskningen i STEP-gruppen er derfor sentrert omkring historiske, økonomiske, sosiologiske og organisatoriske spørsmål som er relevante for de brede feltene innovasjonspolitik og økonomisk vekst.

The STEP-group was established in 1991 to support policy-makers with research on all aspects of innovation and technological change, with particular emphasis on the relationships between innovation, economic growth and the social context. The basis of the group's work is the recognition that science, technology and innovation are fundamental to economic growth; yet there remain many unresolved problems about how the processes of scientific and technological change actually occur, and about how they have social and economic impacts. Resolving such problems is central to the formation and implementation of science, technology and innovation policy. The research of the STEP group centres on historical, economic, social and organisational issues relevant for broad fields of innovation policy and economic growth.