

SNF-rapport nr. 14/04

En strategisk analyse av de næringsrettede programmene og satsingene i regional- og distriktspolitikken

av

**Stig-Erik Jakobsen
Grete Rusten
Tommy Stamland**

SNF-prosjekt nr. 4266
Næringsrettede program i regional- og distriktspolitikken

Prosjektet er finansiert av Kommunal og regionaldepartementet (KRD)

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
Bergen, November 2004

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarframstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0326-2
ISSN 0803-4036

Forord

På oppdrag fra KRD har SNF gjennomført en strategisk analyse av de næringsrettede programmene/satsingene innenfor regional og distriktpolitikken, dvs. de nasjonalt koordinerte tiltakene over kap. 552 post 72 i Statsbudsjettet. Til sammen er det 18 programmer/satsinger som inngår i analysen.

I forbindelse med gjennomføringen av oppdraget nedsatte oppdragsgiver en referansegruppe bestående av Gerd Slinning (KRD), Kari - Mette Lullau (KRD), Inger Midtkandal (NFR), Tor Muhlbradt (IN), Jørn Rangnes (Vestfold Fylkeskommune), Inge Fornes (Nord-Trøndelag fylkeskommune) og Jon Johansen (SIVA). Disse har kommet med viktige innspill til analysearbeidet, men alle konklusjoner og vurderinger står for forfatterens egen regning. Underveis i analysearbeidet ble det også gjennomført en workshop hvor noen foreløpige funn fra analysen ble presentert. Workshopen samlet rundt 30 deltakere fra IN, NFR, SIVA, KRD og NHD. Den resulterte i en rekke verdifulle kommentarer og innspill til det videre arbeidet.

Ved SNF har Stig-Erik Jakobsen vært prosjektleder og skrevet det meste av rapporten. Grete Rusten har skrevet kap. 3.5, kap. 3.6.2, kap. 4.5, og deler av kap.3.4. Hun har i tillegg supplert andre avsnitt, kommet med viktige kommentarer og innspill til analysen og bidratt redaksjonelt. Tommy Stamland har også deltatt i prosjektteamet, og har skrevet kap.6. Det aller meste av datainnsamlingen er gjennomført av Jakobsen og Rusten.

Stig-Erik Jakobsen

Prosjektleder

Innhold

1. Introduksjon	1
1.1. Tema for analysen	1
1.2. Datagrunnlaget for analysen.....	2
1.3. Målsetninger og strategiske grep innenfor regional- og distriktpolitikken	2
1.4. Bakteppe for analysen	4
1.4.1. Den teoretiske diskursen; innovasjonspolitik versus regional- og distriktpolitikk.....	4
1.4.2. Aktuelle utviklingstrekk innenfor virkemiddelapparatet	7
2. Om programmene og satsingene	10
2.1. Omfanget av porteføljen.....	10
2.2. Finansieringen av programmene/satsingene	11
2.3 Målgrupper, målsetninger og etableringsår for programmene/satsingene	14
2.4. Programmene/satsingenes arbeidsform.....	18
3. Strategisk vurdering av porteføljen	25
3.1. Formålet med en strategisk analyse	25
3.2. Hvordan matcher porteføljen de strategiske grepene?	27
3.3. Hvilke virkemidler anvendes?.....	33
3.4. Porteføljens distriktsprofi	38
3.5. Porteføljens kvinne- og ungdomsprofil.....	45
3.6. Finansieringsutfordringer	48
3.6.1. Styringssignaler og styringsform	49
3.6.2. Departementsideologier	51
3.6.3. Nye finansieringsformer.....	54
4. Den geografiske organiseringen av programmene/satsingene	57
4.1. Hvorfor økt regionalisering?	58
4.2. Fordeler ved nasjonal koordinering.....	59
4.3. Endret geografisk organisering	61
4.3.1. Argumenter mot en ”full” regionalisering av de nasjonale programmene... ..	61
4.3.2. Utvikling av nasjonale programmer med en sterkere regional forankring... ..	62
4.4. Om regionalt partnerskap og programsatsingene.....	65
4.5. Utvikling av regionale kompetansesentre	66
5. Læring og kunnskapsutvikling	69
5.1. Ulike typer læring.....	69
5.2. Læring i programmene	71
5.2.1. Erfaringsutveksling	71
5.2.2. Evalueringer	72
5.3. Læring mellom programmene	74
5.4. Læringsbarrierer	75
5.5. Oppsummering	77
6. Rapportering og resultatmåling	78
6.1. Agentproblemet i de næringsrettede tiltakene.....	78
6.2. Rapporterte resultater og nåværende rapporteringsformer.....	84
6.3. Ønskelig framtidig forbedring i organisering, rapportering og resultatmåling ..	90

6.4. Avslutning	97
7. Sammenfattende vurdering	99
7.1. Viktige funn fra analysen	99
7.2. Anbefalinger for en videreutvikling av programmene/satsingene	103
7.3. Noen refleksjoner rundt vår strategiske analyse	108
Litteratur	112
Vedlegg	116

Kapittel 1. Introduksjon

1.1. Tema for analysen

SNF har fått i oppdrag fra Kommunal og regionaldepartementet (KRD) å gjennomføre en strategisk analyse av de næringsrettede programmene/satsingene innenfor regional- og distriktpolitikken, dvs. de nasjonalt koordinerte tiltakene over kap.552 post 72 i Statsbudsjettet. Til sammen er det 18 programmer/satsinger som inngår i studien. Analysen omfatter:

- Et oversiktsbilde og noen grunnleggende vurderinger av den samlede programporteføljen.
- Vurdering av programaktivitetene i forhold til målsettinger og strategiske grep i regional- og distriktpolitikken.
- Vurdering av organiseringen av de aktuelle programmene med særlig fokus på mulighetene for en økt regionalisering av programmene og satsingene.
- Drøfting av mekanismer for læring i og mellom programmer og satsinger.
- Drøfting av rapportering og resultatmåling for programmene.

Gjennom analyse av disse temaene gir vi også en rekke innspill til hvordan programpraksisen kan forbedres. Med ett unntak blir de 18 programmene/satsingene som inngår i analysen forvaltet av de tre sentrale virkemiddelaktørene; Innovasjon Norge (IN), Norges Forskningsråd (NFR) og SIVA. Disse virkemiddelaktørene har også ansvaret for en rekke andre programmer og satsinger. Vår analyse avgrenses imidlertid til deres håndtering av de nasjonalt koordinerte satsingene over kap.552 i Statsbudsjettet.

I dette introduksjonskapitlet gir vi først en gjennomgang av datagrunnlaget for analysen, deretter presenterer vi målsetninger i regional- og distriktpolitikken, før vi tar for oss ”bakteppe” for analysen. Her inkluderes den pågående diskursen innenfor regional-forskningen mellom innovasjonspolitik og regional- og distriktpolitikk. I tillegg skisserer vi aktuelle utviklingstrekk innenfor virkemiddelapparatet som har implikasjoner for håndteringen av programporteføljen.

I kapittel to foretar vi en inndeling av programporteføljen, blant annet etter finansiering, målgrupper, etableringsår og programmenes arbeidsform. Kapittel 3 omfatter en strategisk vurdering av porteføljen i forhold til de strategiske grepene innenfor regional- og distriktpolitikken. I kapittel 4 drøfter vi den geografiske organiseringen av programmene/satsingene med særlig fokus på mulighetene for en økt regionalisering av tiltakene. Kapittel 5 drøfter læringsdimensjonen og tar for seg læring og kunnskapsutvikling i og mellom programmer. Utvikling av rapporterings- og resultatmålingssystemer er viktig for å kunne gjennomføre strategiske vurderinger av porteføljen og i kapittel 6 drøfter vi en del prinsipper for et slikt system. Det avsluttende kapitlet gir en oppsummering og presenterer noen viktige konklusjoner, samt innspill til en videreutvikling av porteføljen.

1.2. Datagrunnlaget for analysen

Analysen baserer seg på to datakilder. For det første har vi gjort personlige intervjuer med representanter for de enkelte programmene/satsingene, med andre relevante representanter for virkemiddelaktørene og med representanter for departementene. Til sammen ble det utført 31 intervjuer i perioden mai - august 2004. I intervjuene fulgte vi et semistrukturert opplegg med en spørreguide med faste tema som ble diskutert med respondentene. I tillegg åpnet vi opp for diskusjon av relevante og beslektede tema og problemstillinger.

For det andre har vi gjennomgått dokumenter knyttet til de enkelte programmene/ satsingene, dvs. programplaner, årsmeldinger, evalueringer, strateginotater og andre utredninger. Vi har også gjennomgått offentlige dokumenter, utredninger og annen litteratur som er aktuell.

1.3. Målsettinger og strategiske grep innenfor regional- og distriktpolitikken

I vår analyse skal vi se programsatsingene i forhold til de gjeldende målsetningene og strategiske grepene innenfor regional- og distriktpolitikken. Sentralt for utredningen er altså spørsmålet om hva som er de overordnede *målene* for regional- og distriktpolitikken.

Regional- og distriktpolitikken har tradisjonelt hatt som mål å opprettholde bosettingsstrukturen, noe som igjen forutsetter arbeidsplasser og verdiskapning i alle regioner. Bondevik II regjeringen sier følgende om henholdsvis bosettingsmålet og verdiskapningsmålet;

A) Bosettingsmål; Nåværende i likhet med flere tidligere regjeringer ønsker å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret ved å: ”...*bidra til å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet og bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, slik at vi fortsatt er i stand til å ta ut det verdiskapningspotensial som finnes. Vårt bosettingsmål for de neste tyve årene er en mer balansert utvikling, der alle landsdeler har befolkningsvekst*” (KRD 2002, s.8, uthevelse i opprinnelig tekst).

B) Verdiskapningsmål; ”*Vi må ha verksemd i alle deler av landet for å sikre den samla verdiskapninga i nasjonen...Regjeringen vil legge til rette for ei effektiv utnytting av de ressursane vi har i alle delar av landet*” (St.prp.nr.1. (2003-2004),s.124). Her handler det om å bidra til verdiskapning og arbeidsplasser i hele landet.

Det skisseres ulike strategiske grep for å oppnå disse målene (St.prp.nr.1 (2003-2004), s.125), men de mest sentrale er:

I) Prioritere virkemidler som kan styrke evnen til innovasjon og nyetableringer i alle deler av landet, med vekt på å nå *potensielle nyskapere og entreprenører*. En ønsker også et ekstra fokus på *kvinner og ungdom*, og å styrke koplingene mellom *forsknings- og undervisningsmiljøer og næringslivet*.

II) Satse sterkere på regioner og sentre som har vekstpotensial

III) Delegere og desentralisere mer ansvar og flere oppgaver til regionalt og lokalt nivå.

Vektleggingen av innovasjoner og entreprenørskap, satsingen på vekstsentre og en desentralisering av ansvar er tema som har vært inkludert i tidligere regjeringers regional- og distriktpolitikk. Det som imidlertid er det spesifikke ved den nåværende politikktutforming, er den sterke vektingen av disse elementene.

Denne analysen vurderer de nasjonale programsatsingene i forhold til disse strategiske grepene. Sentrale spørsmål er: *i hvor stor grad har programmene fokus mot innovasjoner og entreprenørskap, hvilket fokus er det mot regionale vekstsentre, og i hvor stor grad og eventuelt på hvilke måter er ansvaret i programmene (strategisk og operativt) delegert til det regionale nivå.*

1.4. Bakteppe for analysen

1.4.1. Den teoretiske diskursen; innovasjonspolitik versus regional- og distriktspolitik

En moderne innovasjonspolitik skal stimulere til nyskaping og kompensere for ulike typer av system/markedssvikt. Utgangspunktet er en interaktiv innovasjonsmodell, der nyskaping er en kollektiv prosess som involverer mange aktører og ulike typer kunnskap. Innovasjoner skjer altså i samspill. Også viktigheten av regionale næringsklynger understrekes. Dynamikk, kunnskapsdeling og hyppige koblinger bidrar til spesielt stor nyskaping i slike klynger (jf. diverse litteratur Morgan 1997, Lundvall 1992, Maskell m.fl 1998).

Innovasjonspolitikken kan utformes på minst to ulike nivå:

I) Den brede innovasjonspolitik som blant annet går på å styrke generell kompetanse og forskning, dvs. utdanningspolitikken og forskningspolitikken. Her kan også arbeid for å styrke de generelle rammebetingelsene for næringslivet inkluderes, eksempelvis rente- og skattepolitik. Indirekte vil denne politikken påvirke bedriftenes muligheter til å være innovative.

II) Den direkte innovasjonspolitikken. Innenfor denne kategorien finnes en rekke typer virkemidler som anvendes for å kompensere for systemsvikt. Det er denne som er mest relevant i vår diskusjon av programsatsingene.

Mens den nasjonale og helhetlige innovasjonspolitikken har som sitt primært formål å styrke den nasjonale verdiskapningen, *er meningen med regional- og distriktspolitikken primært å sikre at utviklingen blir balansert.* Det innebærer at en unngår at all veksten skjer i de sentrale

delene av landet. På 1970-tallet var akkvisisjonsstrategien rådende innenfor regional- og distriktpolitikken. Den innebar at distriktene gjennom ulike incentiver skulle trekke til seg virksomhet fra mer sentrale strøk. Utover på 1980- og 1990-tallet ble denne strategien avløst av ideen om egenbasert utvikling, som innebar at regionene måtte fokusere på egne ressurser for å skape vekst i regionen. Denne strategien hentet sitt teoretiske fundament fra evolusjonsorienterte og endogene perspektiver for økonomisk vekst, blant annet fleksibel spesialisering, Porters klyngeteori og neo-schumperiansk teori med fokus på entreprenører og innovasjoner som drivkrefter for økonomisk utvikling (Jakobsen 2004a). Fokuset innenfor virkemiddelbruken ble også i økende grad dreid mot mer myke virkemidler, eksempelvis nettverksbygging og kunnskapsutvikling.

Regional- og distriktpolitikken tidlige fokus mot innovasjoner og entreprenører gir klare koblingspunkter mot moderne innovasjonspolitik. I tillegg har innovasjonspolitikken et klart geografisk fundament, noe som også gjør en kobling mot regional- og distriktpolitikken naturlig. Varierende regionale utfordringer og ressurser gjør at *vektingen og sammensetningen av virkemidlene innenfor innovasjonspolitikken må gis en geografisk innretning*. Dette innebærer at det må brukes forskjellige kombinasjoner av virkemidler i ulike områder (Isaksen 2003).

En slik kontekstualisering/regionalisering av den offentlige innsatsen kan i hovedsak gjøres på to måter;

- I) Gradering av virkemidlene (eksempelvis at distriktpolitiske områder prioriteres i gitte satsinger)
- II) Bruk av ulike virkemidler i ulike regioner (eksempelvis egne tiltak i det distriktpolitiske virkeområdet).

Samtidig finnes det også mulige motsetninger mellom en nasjonal innovasjonspolitik og regional- og distriktpolitikken. Styrking av forsknings- og utdanningsmiljøer, som inngår som en viktig del av innovasjonspolitikken, *kan ha en sentraliserende effekt* fordi disse miljøene i hovedsak finnes i sentrale områder. Dermed kan det diskuteres ut fra et distrikts- og regionalpolitisk ståsted om det er riktig å styrke slike nasjonale sentre. Dette vil kunne gå på bekostning av virkemiddelbruk i andre regioner, og i tillegg vil disse sentrale kunnskapsmiljøene ha en tiltrekningskraft på kompetanse og personer fra utkantområder. Videre så kan en nasjonal innovasjonspolitik innebære en begrenset aksept for viktigheten av

en geografisk differensiering av virkemiddelbruken. Eksempelvis *mangler regjeringens helhetlige plan for en nasjonal innovasjonspolitik (HIP-en) langt på vei en geografisk dimensjon*. Det at virkemiddelapparatet skal være selektiv og målrettet er her i første rekke knyttet mot hvilke deler av innovasjonssystemet som skal stimuleres (fokus mot entreprenører og forskning og utvikling). Det at virkemidlene må ”tunes” ulikt i forskjellige regioner gis ikke en tilfredsstillende drøfting i denne planen.

Videre er det elementer ved moderne regional- og distriktspolitik som også kan bidra til at veksten konsentreres til noen regioner/områder:

- Det generelle fokuset mot kunnskapens betydning for økonomisk vekst som både finnes innenfor regional- og distriktspolitikken og i enda sterkere grad innenfor innovasjonspolitikken, virker i seg selv sentraliserende, fordi kunnskapsinstitusjoner og forsknings- og utdanningsmiljøer hovedsakelig finnes i byene (NOU 2004:2).
- Fokuset mot klynger og dynamiske miljøer (som en også finner både innenfor innovasjonspolitikken og den innovasjonsorientert regional- og distriktspolitikken) gjør at innsatsen blir mer innrettet mot ”vinnerbransjer” og ”vinnerregioner”, og det igjen kan gå på bekostning av kompensasjon for ulemper i næringssvake områder.

Omfordelings tiltak for å kompensere for sentraliseringseffekter kan riktignok være fordelaktig også ut fra en innovasjonsteoretisk tankegang, siden stimulering av ulike grupperinger og ulike miljøer må til for å få til dynamisk vekst i nasjonen. Det vil likevel ligge en latent motsetning mellom en nasjonal innovasjonspolitik, som primært styrker *nasjonens internasjonale konkurransevne* ved å satse på den mest avanserte forsknings- og nyskappingsaktiviteten som har fotfeste i de mest sentrale delene av landet, og en regional- og distriktspolitik hvor det primære er å skape vekst i *alle deler* av landet.

Disse motsetningene både mellom innovasjons- og regional- og distriktspolitikken, og innenfor den sistnevnte politikken, drar man også med seg i styringen av programmene. Skal programmene være satsinger som styrker nasjonens konkurransekraft (nasjonal innovasjonspolitik)? Skal de vektlegge de vekstkraftige regionene utenfor hovedstadsområdet (moderne regional- og distriktspolitik)? Eller skal de styrke/kompensere for ulemper i de næringssvake områdene (tradisjonell regional- og distriktspolitik)?

En pragmatisk tilnærming vil være å si at programmene skal kunne håndtere alle disse målsetningene. Det behøver heller ikke være en absolutt motsetning mellom satsing på FoU-intensive bedrifter og forskning i storbyene og kunnskapsbehovet hos distriktsbedriftene, hvis bare virkemiddelapparatet er innrettet for å ”bygge broer” mellom de to gruppene. Det er også utbredt å hevde at kompleksitet både når det gjelder målsetninger og virkemiddelbruk er noe som kjennetegner moderne virkemiddelpolitikk. Samtidig må en da akseptere at det vil kunne oppstå målkonflikter og diskusjon om innretningen av virkemidlene både mellom departementer og virkemiddelaktørene og mellom de ulike departementene. I vår diskusjon vil disse latente konfliktene være en del av ”bakteppet” for analysen.

1.4.2. Aktuelle utviklingstrekk innenfor virkemiddelapparatet

Det foregår en rekke endringsprosesser innenfor virkemiddelapparatet blant annet knyttet til den framtidige organiseringen av virkemiddelaktørene, oppgavefordelingen mellom ulike offentlige forvaltningsnivå og relasjonene mellom virkemiddelaktører og bevilgende myndigheter. Det er utenfor vårt mandat å ha en utdypende diskusjon av disse utviklingstrekkene. I stedet gir vi en summarisk gjennomgang over en del viktige endringer som vil kunne ha implikasjoner for håndtering av programporteføljen i regional- og distriktpolitikken.

a) Strategidiskusjoner og organisatoriske endringer hos de tre sentrale virkemiddelaktørene.

Det er viktig å understreke at de programmene/satsingene som vi vurderer er bare en begrenset del av den samlede aktiviteten til de tre sentrale virkemiddelaktørene (IN, NFR og SIVA). Det foregår også strategiske diskusjoner og organisatoriske endringer hos virkemiddelaktørene som har betydning for deres håndtering av programsatsingene:

Innovasjon Norge (IN):

- Den nylig gjennomførte fusjonen (1.1.2004) hvor Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Turistråd, Norges Eksportråd, og Statens veiledningskontor for oppfinnere ble et selskap, hadde som målsetning å utvikle en mer målrettet aktør.

- IN har for tiden en strategisk gjennomgang av egne virkemidler for å gjøre virkemidlene enklere og mer brukerorienterte.
- IN er også i diskusjon med NFR for å få på plass en ny samarbeidsavtale.
- IN har en pågående diskusjon rundt desentralisering av funksjoner i organisasjonen.

Norge Forskningsråd (NFR):

- NFR har nylig gjennomgått en organisatorisk endring .
- Det pågår også her en gjennomgang av eget virkemiddelapparat og forholdet til samarbeidspartnere.
- Har iverksatt tiltak for å styrke egen regional tilstedeværelse.

SIVA:

- Det er nylig fremlagt en SIVA-melding som fastslår at den skal videreføres som selvstendig virkemiddelaktør (St.meld.nr.46 (2003-2004)).
- Har gjennomført en dreining av egne virkemidler fra et fokus mot fysisk infrastruktur til en økende vektlegging av den ”myke” infrastrukturen (eksempelvis nettverk og rådgivning).
- Har en pågående diskusjon for å få til en mer samordnet regional tilstedeværelse for SIVA.

b) Ansvarsreformen

Som en oppfølging av innstillingen til Oppgavefordelingsutvalget (St.mld.nr.31 (2000-2001)) ble den såkalte Ansvarsreformen gjennomført fra og med 2003. Dette impliserte at ansvaret for en betydelig del av de regionale og distriktspolitiske virkemidlene til KRD ble desentralisert til fylkesnivå. Dette gjaldt blant annet den direkte bedriftsstøtten, etablererstipend og regional omstilling (omstillingsprogrammet). I St.prp.nr.1 (2003-2004) for Kommunal- og regionaldepartementet understrekes det at det i forvaltningen av bedriftsstøtten skal gjøres et klart skille mellom strategisk og operativt ansvar. Som regionale utviklingsaktører skal fylket forvalte midlene i forpliktende partnerskap med næringslivet, virkemiddelaktører, private organisasjoner, utdanningsinstitusjoner og kommuner. Gjennom fylkesplaner ivaretar fylkeskommunen det strategiske ansvaret for midlene, mens det operative ansvaret overlates til en virkemiddelaktør. Regjeringen ser på det som naturlig at

fylkeskommunene viderefører det eksisterende samarbeidet med SND gjennom den nye virkemiddelaktøren Innovasjon Norge. Fylkeskommunen står imidlertid fritt til å velge operatør for sine virkemidler. Regjeringen uttaler også at de vil ”vurdere å auke delegeringen til det regionale og lokale nivået innenfor ulike sektorer.” (ibid.). En økt regionalisering av de nasjonale programmene kan være en mulighet for å oppnå en sterkere desentralisering av ansvaret i regional- og distriktspolitikken.

c) Ny rolle for departementene

Den nåværende politiske ledelsen har også varslet en ny rolle for departementene: ”Institusjonene (virkemiddelapparatet) skal styres ved hjelp av overordnede målsetninger og rollebeskrivelser, omforente strategier og resultatkrav. Institusjonene skal selv ha stor frihet til å velge hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Det bør fokuseres mindre på detaljstyring og mer på resultatoppnåelse” (St.prp.nr.51 (2002-2003), kap.5.5.1.). Dette innebærer at departementene deriblant KRD skal ha en mindre aktiv rolle når det gjelder utformingen av virkemidlene (eks. programmer/satsinger). De skal gi klarere signaler på hva de ønsker å oppnå, og samtidig gi større frihet til virkemiddelaktørene om hvordan målene oppnås.

Kapittel 2. Om satsingene og programmene

I dette kapitlet gjennomfører vi en kategorisering av programporteføljen. Etter at vi innledningsvis ser på omfanget av porteføljen (2.1) omtales finansieringen av programmene/satsingene (2.2). Deretter tar vi for oss målgrupper og etableringsår for tiltakene (2.3), før vi drøfter ulike arbeidsformer for programmene/satsingene (2.4). Kategoriseringen fungerer som en bakgrunn for den strategiske analysen i kapittel 3.

2.1. Omfanget av porteføljen

Vår analyse skal vurdere programmer/satsinger finansiert over kap. 552 post 72 ”Nasjonale tiltak for regional utvikling” i Statsbudsjettet. Denne posten inkluderer de nasjonalt koordinerte satsingene og programmene innenfor regional- og distriktpolitikken. Posten inngår i statsbudsjettets programkategori 13.50 ”Regional- og distriktpolitikk”. Programkategorien betegnes gjerne som ”den smale distriktpolitikken”, og er de direkte virkemidlene innenfor regional- og distriktpolitikken. Programkategorien inneholder også kap. 551 ”Regional utvikling og nyskaping”, som er de regionale utviklingstilskuddene som skal stimulere nyskaping og vekst i regionene. Videre inngikk tidligere også kap.2424 ”Statens nærings- og distriktsutvikling (SND) og fylkeskommunene” i denne programkategorien. Fra og med 2003 ble det meste av denne posten overført til kap.551, samt noe til kap.552.

Tabell 1 viser bevilgningene til kap.552 de siste årene. Nå er det imidlertid viktig å påpeke at kap.552 også inkluderer bevilgninger til andre tiltak enn de 18 nasjonale programmene/satsingene som omfattes av vår analyse. I 2003 utgjorde overføringer til de nasjonale programmene/satsingene 223,7 millioner, mens den samlede overføringen til kap. 552 var på 297 millioner. Andre aktiviteter som finansieres over kap. 552 er blant annet nasjonalt koordinerte analyser og evalueringer for å styrke kunnskapsgrunnet for nasjonale politikktutforming, en sentral bevilgning til omstillingsvirkemiddelet (som kommer i tillegg til de regionale tilskuddene til de enkelte programmene), tilskudd til utviklingstiltak på Svalbard og KRDs tilskudd til KUNI-programmet. I tiden som kommer ønsker man fra politisk hold en større grad av regional medfinansiering av de nasjonale programmene, og det vil da kunne

være aktuelt for fylkene å bruke av de regionale utviklingstilskuddene som de tildeles over kap.551.

Tabell 1. Bevilgninger til kap. 551, kap.552 og kap.2425 over programkategori 13.50 Regional og distriktpolitikk 2000-2004 (saldert budsjett, mill.kr)

	Nasjonale program og satsinger (kap.552)	Regionale utviklingsmidler (kap.551)	SND og fylkeskommunen (kap.2425)
2000	308,0	473,0	928,0
2001	275,0	506,5	893,4
2002	206,0 1)	414,0	773,5
2003	297,0	1 116,5	
2004 2)	286,0	1 061,8 3)	

Noter: 1) Korrigert for bevilgning til innskuddskapital på 175 mill.kr.

2) Tallene for 2004 er budsjettforslag

3 Korrigert for kompensasjonstiltak for økt arbeidsgiveravgift

2.2. Finansieringen av programmene/satsingene

I vår analyse inngår 18 programmer/satsinger. For 9 av programmene/satsingene er Innovasjon Norge ansvarlig virkemiddelaktør ("tilskudsforvalter"), SIVA har ansvaret for 4 av programmene/satsingene, mens driftsansvaret for 4 av tiltakene er lagt til NFR. I tillegg har vi midlene til "Ungt Entreprenørskap" som er forvaltet av en egen organisasjon. Tabell 2 gir en oversikt over finansieringen av de aktuelle programmene/satsingene.

Av KRDs samlede bidrag på 223,7 millioner kroner går 128,2 millioner kroner (57,3 %) til programmer/satsinger som forvaltes av IN, 60,0 millioner (26,8 %) går til tiltak i regi av SIVA, mens 32,9 millioner (14,7 %) går til NFR ¹

¹ For IN og NFR matcher ikke disse tallene de summene som oppgis i bevilgningsbrevene fra KRD. Bevilgningen fra KRD går også til tiltak som ikke inkluderes i vår analyse.

Tabell.2. Finansieringen av programmer/satsinger som inngår i analyse.

Navn	Finansiering 2003	KRDs finansieringsrolle
<i>Innovasjons Norge (IN)</i>		
FRAM- ledelse og strategiutvikling for økt konkurransekraft og lønnsomhet	9 mill (7 fra KRD og 2 fra NHD) (pluss fra egne rammer hos DK IN)	Majoritetsfinansjør (78 %)
Entreprenørskapsatsing 1)	13 mill (9 KRD, 4 NHD (pluss fra egne rammer hos DK IN))	Majoritetsfinansjør (69 %)
NT-programmet – Nyskapning i teknologibedr. i Nord-Norge	22 mill (alt fra KRD)	Enefinansjør (100 %)
Inkubatorstipend	19 mill (alt fra KRD (pluss fra egne rammer fra DK IN))	Enefinansjør (100 %)
ARENA – innovasjon i nettverk	28 mill (19 fra KRD, 4 fra NHD + 5 fra NFR via NHD)	Majoritetsfinansjør (68 %)
Nasjonale innovasjons-systemer	3,5 mill (2,5 fra KRD, 1 fra NHD)	Majoritetsfinansjør (71 %)
BIT-programmet. Bransjerettet IT-satsing for effektiv forretningsdrift	17 mill (9 fra NHD, 8 fra KRD (pluss fra egne rammer fra DK IN, pluss avlastning via Skattefunn))	Delfinansjør (47 %)
Kvinner i fokus	10 mill (7 fra KRD, 3 fra NHD (pluss noe fra DK i IN gjennom mentorprogrammet))	Majoritetsfinansjør (70 %)
Ungdomsatsing 2)	5,5 mill (4,5 fra KRD, 1 fra NHD)	Majoritetsfinansjør (82 %)
<i>SIVA</i>		
Næringshager	29,0 mill (alt fra KRD)	Enefinansjør (100 %)
Inkubator	19,0 mill (alt fra KRD)	Enefinansjør (100 %)
Industri-Inkubator	6 mill (alt fra KRD) (gjelder for 2004)	Enefinansjør (100 %)
Regionale utviklingsmidler	6 mill (alt fra KRD) (gjelder for 2004)	Enefinansjør (100 %)
<i>NFR</i>		
-nHS (Næringsrettet høyskolesatsing) -TEFT/Forskningsbasert kompetansemegling (FK) (både nHS og TEFT/FK inngår i MOBI-programmet) 3)	Tilsammen 44 mill (KRD 24,5, NHD 16,0, UFD 3,5,)	Majoritetsfinansjør (56 %)
FORNY – kommersialisering av forskningbasert forretningsideer 4)	93,3 mill (IN har 20 og NFR 73,3, av IN sin andel kommer 15 fra KRD og 5 fra NHD, av NFRs andel er 46 fra NHD, 15,3 fra KRD og 12 fra UFD)	Delfinansjør (32 %)
VS2010 (bedriftsutvikling gjennom bred medvirkning) 5)	28,3 mill (KRD 4,9, KRD/IN; 3,5, NHD 14,6, UFD 3,0, Hovedorganisasjonens fellestiltak 1,8 (+ 0,5 fra diverse))	Delfinansjør (30 %)
<i>Andre</i>		
Ung Entreprenørskap	11,9 mill (2,5 fra KRD, 1,5 fra NHD, 0,4 fra UFD og 3,1 fra IN, pluss tilskudd fra organisasjoner og næringslivet på 4,4)	Delfinansjør (21 %)

Noter: 1) Entreprenørskapsatsingen til Innovasjon Norge inkluderer vesentlig mer enn posten på 13 millioner. Denne posten skal gå til styrking av rådgiverapparatet, etablering av nettverk og samarbeidsfora, samordning av Innovasjon Norges entreprenørskapstilbud og utvikling av nye tilbud. Tilskudd som går direkte til bedriftene tas over andre bevilgninger. I egne utredninger skisserer Innovasjon Norge et samlet behov til entreprenørskapsatsingen på i overkant av 300 millioner kroner for 2004 (jf. Utredningene "Entreprenør i humør- rapport for Spissatsingen" (Innovasjon Norge 2003a) og "Entreprenør i humør - rapport fra Breddesatsingen" (Innovasjon Norge 2003b))

2) Det samlede ressursbruket på Ungdomsatsingen i Innovasjon Norge blir for 2003 anslått til 12,1 millioner kroner. Her inngår også de 3,1 millioner kronene som brukes til å støtte oppunder "Ungt entreprenørskap."

3) Også ARENA inngår i MOBI, men det programmet er organisatorisk plassert hos IN.

4) FORNY er en fellessatsing mellom NFR og IN, men driftsansvaret er lagt til NFR.

5) IN bidrar i finansieringen av VS2010, men driftsansvaret er plassert hos NFR.

KRD er ikke eneste bidragsyter for de nasjonale programmene/satsingene som inngår i regional- og distriktspolitikken. Den samlede bevilgningen til de aktuelle satsingene/programmene var på 364,5 millioner i 2003. KRD bidrar med nesten totredjedeler av denne rammen. NHD er viktigste samarbeidspartner på finansieringssiden, og bidrar med i overkant av 30 % (tab.3). I tillegg er UFD inne som finansiør på enkelte av satsingene.

Tabell 3. Den samlede bevilgningen for 2003 til programmer/satsinger som inngår i vår analyse fordelt på finansiør ¹⁾

Finansiør	Mill.kroner	%
KRD	223,7	61,4
NHD	112,1	30,8
UFD	18,9	5,2
Andre ²⁾	9,8	2,7
Sum	364,5	100,1

Note: 1) For bevilgning til 2 av de 18 postene er det tatt med tall for 2004

2) Inkluderer organisasjoner og næringslivet

Ser vi på KRDs *rolle som finansiør* så er de enefinansiør på 6 av satsingene/programmene, de er majoritetsfinansiør på 8 av satsingene/programmene (dvs. at de bidrar med minst 50% av budsjettet), mens de er delfinansiør på 4 av satsingene/programmene (dvs. at de bidrar med mindre enn 50% av budsjettet). Man får en ytterligere kompleksitet ved å bevege seg ned på prosjektnivå i de enkelte programmene. Et prosjekt kan samfinansieres mellom ulike offentlige program og tilskuddsordninger. Det kan være samfinansiering mellom programmer og andre offentlige aktører, eksempelvis fylkeskommunen, og man kan også i noen tilfeller har en samfinansiering mellom offentlige og private aktører. Porteføljen har i så måte mange ulike finansieringsvarianter.

Samlet er det altså 364,5 millioner kroner som bevilges fra ulike institusjoner til de 18 programmene/satsingene som inngår i vår analyse. Av dette går 127,0 millioner til tiltak som forvaltes av Innovasjon Norge, 165,6 millioner går til tiltak som forvaltes av NFR, mens 60 millioner går til tiltak som forvaltes av SIVA (i tillegg kommer de 11,9 millionene til Ungt Entreprenørskap). Det er viktig å understreke at disse virkemiddelaktørene også har ansvaret for en rekke andre programmet, satsinger og tiltak. SNDs (forløperen til Innovasjon Norge) samlede tilskudd til utvikling av næringslivet i Norge var i 2002 på 1 417 millioner kroner. I tillegg kommer lånetilsagn som samlet beløp seg til 2 116 millioner kroner (Årsrapport SND 2002). NFR er inndelt i tre divisjoner; divisjon for vitenskap, divisjon for store satsinger og divisjon for innovasjon. De programmene som inngår i vår analyse er lagt til divisjon for

innovasjon. Det samlede budsjettet for NFR for 2004 er på 4 616 millioner kroner, av dette går 30 % til divisjon for innovasjon. SIVAs samlede omsetning i 2002 var på 218,8 millioner kroner. I tillegg til de aktivitetene som inngår i vår analyse har SIVA et betydelig engasjement blant annet når det gjelder utvikling av Forsknings- og kunnskapsparke og andre innovasjonsselskaper, eiendomsvirksomhet og såkorn- og ventureselskaper.

2.3. Målgrupper, målsettinger og etableringsår for programmene/ satsingene

De ulike tiltakene som er gjenstand for analyse kan kategoriseres etter flere dimensjoner. I forrige avsnitt drøftet vi finansieringsform. Dette avsnittet tar for seg etableringsår, målgruppe og målsettinger. Varigheten av satsingen indikerer grad av institusjonalisering i det aktuelle virkemidlet. Etter en eksperimenterende og prøvende oppstartsfasen vil virkemidler ofte "sette seg" og finne sin form (Guvåg 1999). Også når det gjelder innretning av programmene i forhold til de strategiske grepene i regional- og distriktpolitikken er etableringstidspunkt viktig. Forventningene til i hvilken grad satsingen skal matche de aktuelle strategiske grepene bør være større til programmer som er startet opp etter at grepene ble introdusert, enn programmer som ble startet opp på et tidligere tidspunkt.

Blant de nasjonale programmene inngår både etablerte tiltak og satsinger av nyere dato. I den første kategorien finner vi følgende 8 tiltak; FRAM, FORNY, NT-programmet, BIT-programmet, Næringshager, Inkubator, Ungt Entreprenørskap og Kvinner i fokus (se tab.4). Dette er satsinger som har gått i minst fem år og som til en viss grad har etablert en fast struktur, selv om det også blant disse programmene er et fokus mot videreutvikling og forbedring av tiltaket. Satsinger av nyere dato er tiltak som er i en oppstart- eller etableringsfase. Her inngår følgende 10 satsinger; Inkubatorstipend, ARENA, Nasjonale Innovasjonssystemer, Industri-inkubator, Regionale Utviklingsmidler, nHS, Forskningsbasert kompetansemegling (FK), VS2010, Entreprenørskapsatsingen og Ungdomssatsingen. Den samlede bevilgningen fra KRD til disse var på 98,9 millioner, som er 44 % av den totale bevilgningen til nasjonale programmer. Noen av disse satsingene er veldig tidlig i livssyklusen og er i en fase hvor de tester ut mulige organisasjonsformer, eksempelvis Industri-inkubator og Forskningsbasert kompetansemegling. Andre har i større grad har

funnet en form, eksempelvis ARENA og NHS. Det bør også nevnes at flere at satsingene er videreføring av tidligere programmer og at de har en historie som går lengre tilbake enn til oppstarten av den gjeldende satsingen) (se også kap.6.1). De nye satsingene bygger på erfaringene som virkemiddelaktøren har høstet med det avsluttede programmet. Eksempelvis viderefører FK en del av elementene fra TEFT, samtidig som det gjøres tilpasninger i den nye satsingen i forhold til prinsipper innenfor moderne innovasjonsteori. Det samme gjelder for VS2010, som er en videreutvikling av BU2000, og hvor man i den nye satsingen i større grad vektlegger nettverksdimensjonen og det å stimulere til utviklingen av et bredt regionalt partnerskap.

Tabell 4. Etableringsår, hovedmålgrupper og hovedmål for programmene/satsingene.

Navn	År	Hovedmålgruppe	Hovedmål
NT-programmet	1987	-Teknologi-bedrifter	-Bidra til økt nyskaping i eksisterende og nye bedrifter
BIT-programmet.	1990	-SMB bedrifter i utvalgte bransjer	-Oppnå mer effektiv elektronisk forretningsdrift i bedriftene, samt oppnå mer effektiv anvendelse av IT gjennom kompetanseutvikling
FRAM	1993	-Etablert SMB-virksomhet	-Øke bedriftenes konkurransekraft gjennom kompetanseheving innenfor strategi- og ledelsesutvikling.
FORNY	1995	-Utdannings- og forskningsinstitusjoner	-Øke verdiskapningen i Norge ved å kommersialisere kunnskapsintensive forretningsideer
Ungt Entreprenørskap	1997	-Elever i grunn- og videregående skole, studenter og undervisningspersonale	-Utvikle modeller i samsvar med gjeldende læringsplaner som kan bidra til å styrke de entreprenørielle ferdighetene hos elever og studenter i utdanningssystemet
Næringshager	1998	-Potensielle etablerere og bedrifter innenfor kunnskapsintensive næringer -Kompetansemiljøer i distriktene	-Tilrettelegge et miljø hvor man skal videreutvikle eksisterende og skape ny kunnskapsbasert næringsutvikling i Distikts-Norge
Inkubator	1999	-Potensielle etablerere og bedrifter innenfor kunnskapsintensive næringer med stort vekstpotensiale -Kunnskapskrevende og innovative miljøer	-Tilrettelegge et miljø hvor kunnskapsbaserte bedrifter under etablering gis faglig rådgivning, tilgang til kompetansenettverk og infrastruktur
Kvinner i fokus	1999	-Kvinner som er/kan bli grundere, styremedlemmer, ledere og bedriftseiere	-Økt verdiskapning gjennom styrket deltakelse av kvinner i norsk næringsliv blant annet gjennom økt kvinneandel i styrer og ledelse og flere kvinnelige etablerere
Ungdoms-satsing	2001	-Unge potensielle entreprenører (mellom 20-35 år)	-Øke motivasjon, kompetanse og muligheter for entreprenørskap blant unge slik at det kan bli flere bedriftsetableringer

Tab.4. forts.

Navn	År	Hovedmålgruppe	Hovedmål
Inkubator-stipend	2002	-Personer/bedrifter i inkubator som har ideer med stort potensial	-Stimulere til økt etablering av framtidsrettede og nyskapende virksomheter
ARENA – innovasjon i nettverk	2002	-Regionale samarbeid mellom næringsaktører, kunnskapsaktører og offentlige aktører	-Øke verdiskapningen i regionale næringsmiljøer gjennom å styrke samspillet mellom næringsaktører, kunnskapsaktører og det offentlige
NHS (Mobi a)	2002	-Høyskoler -Bedrifter med liten FoU-erfaring	-Gjennom tettere samspill mellom høyskole og bedrift bidra til bedre nyskapingsevne og utviklingskapasitet i høyskolen, bedriften og regionen
Nasjonale innovasjons-systemer	2003	-Bransjer og næringer med klart definert utviklingspotensiale	-Øke verdiskapningen i regionale næringsmiljøer gjennom å styrke samspillet mellom næringsaktører, kunnskapsaktører og det offentlige
VS2010	2003	-Eksisterende bedrifter	-Bidra til bedriftsintern og nettverksbasert nyskaping gjennom bruk av aksjonsforskere som utviklingspartnere
Entreprenørskapsatsing	2003	-Potensielle entreprenører	-Bidra til sterk økning i antall bedriftsetableringer i hele landet
Teft/ FK (Mobi b)	1994/ 2004	-Forskningsmiljøer -Bedrifter med liten FoU-erfaring	-Stimulere til læring, innovasjon og verdiskapning i bedrifter med liten eller ingen FOU-erfaring -Styrke forskningsinstituttene som samarbeidspartner for næringslivet
Industri-Inkubator	2004	-Potensielle etablerere og bedrifter i tradisjonelle industriområder -Industri miljøer med omstillingsbehov	-Tilrettelegge et miljø for omstillings og nyskaping med utgangspunkt i tradisjonelle industrimiljøer
Regionale utviklingsmidler	2004	-SIVAs regionale innovasjonsmiljøer (Forskningsparker, Kunnskapsparker, Næringshager, Inkubatorer, Næringsparker)	-Øke evnen til innovasjon og nyskaping i den aktuelle regionen

Tabell 5 viser at de er flere tiltak som har et fokus mot entreprenørskapsfasen og som i dette arbeidet vektlegger personer og potensielle bedriftsetablerere (Kategori I). Videre er det enkelte store satsinger som retter søkelyset mot forsknings- og utdanningsinstitusjoner i arbeidet med å stimulere til økt kunnskapsbasert nyskaping (kategori II).

Virkemidler innenfor kategori III og IV retter søkelyset mot videreutvikling og nyskaping innenfor eksisterende næringsliv. Et fokus mot bedrifter og bedriftsnettverk finner man innenfor enkelte av de veletablerte satsingene, men dermed er det ikke sagt at disse ikke vektlegger relasjoner mot forsknings- og kunnskapsmiljøer. Eksempelvis er NT-programmet opptatt av å koble brukerne opp mot relevante forskningsmiljøer, og tenderer dermed nærmere mot kategori IV. I sistnevnte kategori har vi de virkemidlene som primært har et fokus mot

mulighetene for videreutvikling av eksisterende næringsliv gjennom en tettere kobling mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsvirksomhet.

Ser vi på hvordan bevilgningen fordeler seg på de fire kategoriene, så går den største andelen av bevilgningen til virkemidler som skal stimulere til entreprenørskap blant personer eller til videreutvikling av helt nyetablerte virksomheter (kategori I). Samlet er det i underkant av 60 % av midlene som går til tiltak som er rettet mot entreprenørskapsfasen (kategori I + II), mens det resterende går til tiltak som er rettet mot videreutvikling av det eksisterende næringsliv (kategori III + IV).

Denne kategoriseringen baserer seg på *hva som er intensjonene for de enkelte programmene*, dvs. hvilke målgrupper de ønsker å nå. I forhold til programpraksisen ser man også tendenser til at målgruppene endrer seg underveis, ofte på bakgrunn av politiske signaler fra eierne av programmene eller strategiske endringer hos virkemiddelaktøren. Eksempelvis har FRAM, som er et program for strategi- og ledelsesutvikling, introdusert en egen satsing mot entreprenører som står foran markedsintroduksjonsfasen (FRAM E). Mens FORNY, som er et program for å kommersialisere forskningsbaserte forretningsideer, etter hvert har supplert med store bedrifter og offentlig virksomhet i listen av målgrupper. Vår kategorisering har imidlertid tatt utgangspunkt i hva som er hovedmålgruppene for satsingene.

Tabell 5. Kategorisering av målgrupper for programmene/satsingene (samlet bevilgning fra KRD oppgis i parentes).

Type virksomhet:	Etablerere/bedrifter	Kunnskapsaktører/ næringslivet
Fase: Entreprenørfasen	I: Inkubatorstipend, Næringshager, Industri-inkubator, Ungt Entreprenørskap, Entreprenørskapssatsing, Kvinner i fokus, Ungdomssatsing (77,0 mill, 34,4 %)	II: FORNY, Inkubator, Regionale utviklingsmidler, (55,3 mill, 24,7 %)
Etablerte virksomheter	III: FRAM, NT, BIT, (37,0 mill., 16,5 %)	IV: ARENA, Nasjonale innovasjonssystemer, VS2010 NHS, FK, (54,4 mill, 24,3 %)

I forhold til *målsetningene* for programmene så er det en del positivt ladede begreper som går igjen, og som også er framtreddende i dokumenter som omtaler regional- og distriktpolitikken.

Det gjelder begreper som nyskaping, innovasjon, samspill, utvikling av dynamiske miljøer, kompetanseheving og læring.

2.4. Programmene/satsingenes arbeidsform

Programmene/satsingene kan også kategoriseres etter hvordan de er organisert og hvilken arbeidsform de anvender. For det første kan man dele de ulike bevilgningspostene inn i programmer, tilskuddsordninger og satsinger. *Programmer* er ordninger med en mer eller mindre etablert organisasjonsform hvor de ulike prosjektene knyttes sammen gjennom fellestiltak og programstrukturer. Programkonseptet er eksplisitt eller implisitt basert på teorier for næringsutvikling, og det vil gjerne være et fokus mot videreutvikling av konseptet på basis av de erfaringene man høster på ulike stadier i programperioden. Programmer skal også være tidsavgrenset. *Tilskudds- eller finansieringsordninger* har færre ”bindinger” enn programmer, og de som mottar tilskuddet inkluderes ikke på samme måte i fellesaktiviteter slik tilfellet er for programmer. *Satsinger* kan bestå av programmer, tilskuddsordninger og ulike tjenester som den aktuelle virkemiddelaktøren kan tilby. Det å etablere en satsing innebærer gjerne at virkemiddelaktører samler det tilbudet de har innenfor et gitt temaområde. Vi har tidligere også vist at bevilgningene til de aktuelle satsingene over kap. 552 bare er en del av den samlede ressursbruken virkemiddelaktørene har innenfor satsingsområdene (jf.tab.2).

Av de 18 tiltakene som vi skal analysere kan 11 omtales som programmer, 2 som tilskuddsordninger og 3 som satsinger (se tab. 6). I tillegg kommer de 2 bevilgningspostene ”Nasjonale innovasjonssystemer” og ”Regionale utviklingsmidler”, som fortsatt er såpass upresist definert i forhold til en operasjonalisering at det er problematisk å kategorisere dem etter en slik inndeling.

Bevilgningen *Nasjonale Innovasjonssystemer*, som forvaltes av Innovasjon Norge skal brukes til å supplere og støtte oppunder regionale prosjekter i Arena-programmet med et internasjonalt potensial. Midlene har så langt vært brukt til å delfinansiere prosjektet ”Innovasjon Møbel” som er et stort innovasjonstiltak for møbelindustrien i Norge og hvor NHD er viktigste bidragsyter på finansieringssiden. Prosjektet antyder en samlet ramme på 65 millioner kroner for perioden 2003-2006. Slik vi vurderer det, er det svært viktig at det

tilrettelegges for erfaringsutveksling mellom Arena-programmet og dette møbelprosjektet. I tillegg må også Innovasjon Norge bruke erfaring og lærdom fra møbelprosjektet i arbeidet med å utvikle et konsept for nasjonale innovasjonssystemer.

Bevilgningen *Regionale utviklingsmidler* forvaltes av SIVA. Formålet med bevilgningen er å ”medvirke til etablering og utvikling av regionale kunnskapsparker og regionale verdiskapingsmiljø”, og å bidra til ”en styrking av fellesfunksjoner, miljø og nettverk i tilknytning til industriparker og distriktslokaliseringer ellers.”

I den rapporteringen SIVA har gitt til departementet, meldes det at midlene har gjort SIVA i stand til å fortsette arbeidet med å utvikle regionale verdiskapingsmiljøer i tråd med forutsetningene for tildelingen. Det er brukt midler på følgende type aktiviteter:

- 1) Samordning av regionale aktører (motivasjon),
- 2) Etablere nettverk – herunder formelle etableringer (aktører/selskaper)
- 3) Påvirke produksjonen i nettverkene (nye bedrifter/ny virksomhet).

I tillegg oppgir SIVA at bevilgningen har gjort det mulig å oppfylle overordnede krav til virkemiddelaktørene til utvikling av og deltagelse i regionale partnerskap blant annet i diskusjon med fylkeskommuner, delta i prosessen initiert av disse og andre regionale og lokale aktører på en strukturert måte og etablere formelle partnerskapsavtaler med fylkeskommunene i tråd med overordnede målsettinger. Dessuten har midlene vært brukt til å utvikle organisasjon og ansatte i tråd med regionalisering av nettverket og virkemiddelapparatet for øvrig. Den mest omfattende aktiviteten i 2003 var etableringen av et regionalt innovasjonsselskap i tilknytning til Forskningsparken i Tromsø og etablering av kunnskapsparker i Mo i Rana og Steinkjer.

Vår oppfatning er at disse midlene også kunne vært brukt til å styrke aktiviteter ytterligere på tvers av programmer, aktører og regioner. Dette vil imidlertid kreve klarere styringssignaler om å støtte opp om nettverksaktiviteter som felles arrangement og tiltak. Konkrete eksempler kan være felles initiativ i forhold til markedsutvikling, profilering, patentering etc. som alle er aktiviteter hvor samordning kan være fordelaktig. I et land med en nokså spredt bosetting er det også naturlig at offentlige myndigheter blir en aktiv part i å utvikle egnede møteplasser for slike ”brobyggingsaktiviteter” på tvers av tiltakene. Dette bør i henhold til Regjeringens

nasjonale innovasjonsplan (HIP-en) også involvere det offentlige virkemiddelapparatet, fylkeskommunen og kommuner i ulike samarbeidsvarianter (NHD 2003).

Når det gjelder arbeidsmåten og organisasjonsform for de øvrige 16 tiltakene så er det her en betydelig grad av variasjon (se tab.6). Det kan imidlertid gjøres en tredeling i forhold til hvordan *det operative programarbeidet* er organisert. For det første har man ordninger som har en *internalisering av det operative ansvaret*. Dette innebærer at det sentrale programsekretariatet/administrasjonen også har ansvaret for å følge opp det praktiske prosjektarbeidet. For det andre har man *en intern delegering av det operative ansvaret*. Dette innebærer at ansvaret for å iversette det praktiske prosjektarbeidet er lagt til et lavere nivå hos virkemiddelaktøren, eksempelvis til DK-ene i IN. Dette kan blant annet innebære at DK-ene mottar en rammebevilgning, slik det gjøres innenfor Inkubatorstipendordningen, eller at de har en sentral rolle som pådriver i utformingen og gjennomføringen av prosjektene, eksempelvis ARENA-programmet. I forhold til de tre satsingene som inngår i vår analyse, er det DK-ene i IN som skal videreformidle tilbudet til brukerne. Det tredje alternativet er *en ekstermalisering av det operative ansvaret*. I dette alternativet er det organisasjoner utenfor virkemiddelapparatet som har ansvaret for den direkte kontakten med brukeren i prosjektgjennomføringen. Eksempler på dette er BIT-programmet, hvor bransjeforeninger er kontraktspartnere og kobler brukere til satsingen. Et annet eksempel er nHS, hvor det er høyskolene som er kontraktspartnere og som jobber med å rekruttere inn bedrifter på prosjektene. Videre er også næringshager og inkubatorer eksempler på ordninger hvor det gis en bevilgning til en enhet som er fristilt fra virkemiddelapparatets organisasjon. Denne enheten har så ansvaret for å koble opp brukere til satsingen.

Programmene/satsingenes arbeidsmåte kan også kategoriseres etter hvor utviklingsorientert tiltakene er, dvs. hvor innrettet de er mot å teste ut nye metoder, organisasjonsformer og virkemidler. En kan anta at innovasjonsgraden i satsingene/programmene vil være avhengige av programmenes modenhet. Nye satsinger vil sannsynligvis være mer utviklingsorienterte enn etablerte satsinger. I tillegg kan satsingen også ha en spesifikk eksperimenterende innretning. Av de tiltakene som vi analyserte er det kun MOBI, som inkluderer nHS, TEFT/FK og ARENA, som spesifikt uttaler at de skal ha en "eksperimenterende rolle". Dette innebærer blant annet å "*utvikle og teste ut nye innovasjonspolitiske virkemidler og videreutvikle mer modne virkemidler*" (Årsrapport MOBI 2003, s.3).

Tabell 6. Arbeidsform og organisering av de aktuelle programmene/satsingene 1)

Navn	Arbeidsform/organisering	Operativ arbeidsform
<i>Program</i>		
FRAM	<p>-Program for strategi- og ledelsesutvikling i SMB, har engasjert rådgivere (fra konsulentfirmaer) som markedsfører tilbudet mot grupper av brukere (i snitt 9 bedrifter i hvert FRAM-prosjekt), en ansvarlig rådgiver i hver region, DK (distriktskontor) til IN godkjenner oppleggene til rådgiverne, det er en FRAM ansvarlig på hver DK, Forsøker også å få inn supplerende privat finansiering, DK bidrar også i finansieringen.</p> <p>-Sentralt har man ansvar for oppfølging, kontroll og evaluering av prosjektene, pluss videreutvikling av tiltaket gjennom piloter.</p>	Ekster-nalisering
FORNY	<p>-Skal bidra til økt kommersialisering av forskningsbaserte forretningsideer, har et samarbeid med seks såkalte kommersialiseringsenheter, dvs. regionale forskningsinstitusjoner, har også samarbeid med andre FoU-institusjoner, universiteter og høyskoler, bidrar med infrastrukturmidler, verifiseringsmidler og prosjektmidler. De samarbeidende institusjonene mottar et tilskudd og avgjør selv hvilke prosjekter/tiltak de vil satse på, og har også åpnet opp for større etablerte bedrifter og offentlige virksomheter som samarbeidspartnere.</p> <p>-Har etablert kontakter mellom kommersialiseringsenhetene og DK-ene i de aktuelle regionene.</p>	Ekster-nalisering
NT-programmet	<p>-Skal bidra til nyskaping i nordnorske teknologibedrifter, eget programsekretariat i Tromsø som jobber direkte mot aktuelle prosjekter, bruker også betydelig med ressurser på å følge opp og bistå prosjektene i prosjektgjennomføringen. Har et fokus mot bedrifter med liten FoU-erfaring, men tar også inn mer erfarne bedrifter, skal koble bedriftene mot FoU-miljøer, har forprosjekter og utviklingsprosjekter (konkrete utviklingsaktivitet fram til ferdig produkt).</p> <p>-Ivaretar også fadderstipendordningen som kan finansiere bedrifters bruk av eksterne forskere (stipendordningen har vært samordnet med TEFT-programmet).</p>	Internalisering
ARENA	<p>-Skal bidra til økt verdiskapning i regionale næringsmiljøer gjennom å styrke samspillet mellom næringsaktører, kunnskapsaktører (eks.FoU-institusjoner) og det offentlige virkemiddelapparatet.</p> <p>-Er organisert i større regionale prosjekter med egne styringsgrupper, under hvert prosjekt er det en rekke aktiviteter/tiltak (eksempelvis utvikle møteplasser, initiere felles utviklingsprosjekter, styrke kompetanse), betydelig grad av regional skreddersøm. De regionale DK-ene i IN har en sentral rolle i å initiere/utvikle prosjekter. Det skilles mellom forstudie, forprosjekt og hovedprosjekt.</p> <p>-Det nasjonale programsekretariatet har ansvar for koordinering, erfaring- og kompetanseoverføring og videreutvikling av programkonseptet</p> <p>-Inngår i MOBI og skal være et eksprimenterende program (dvs. at det skal bidra til utvikling av nye virkemidler/metoder).</p>	Delegering
BIT-programmet	<p>-Skal bidra til utvikling og anvendelse av nye IKT-løsninger og forretningsmodeller innen bransjer og verdikjeder (sammensatt av flere bransjer). Programmet fokuserer på kompetanseutvikling, modellutvikling, systemer for kvalitetssikring og erfaringsoverføring. I dette arbeidet er det tette koblinger mellom programmet og forsknings- og utdanningsinstitusjoner.</p> <p>-IN fungerer som en koordinator mellom egen institusjon og bransjer, bedrifter, IT-leverandører og ulike kunnskapsmiljøer. Gjennom brukerstyrte pilotprosjekter utvikles fellesløsninger som gir forenkling- og effektivitetsgevinster både i forhold til den kunnskapsoverføring som skjer på tvers av prosjektene, men også i siste instans i forhold til bedriftene som skal nyttegjøre seg av disse systemene. Utvikling av felles verktøykasse omfatter blant annet manualer og juridiske avtaleverk. Hovedandelen av prosjektkostnadene dekkes av de involverte bedriftene/bransjen.</p> <p>-Programsekretariatet i IN har ansvar for utvikling av programkonseptet, erfaringsoverføring og kvalitetssikring.</p>	Eksternalisering

Tab.6. forts Navn	Arbeidsform/organisering	Operativ arbeidsform
Nærings- hager	<p>-Skal stimulere til nye arbeidsplasser innenfor kunnskapsintensive næringer i distriktene gjennom å tilby infrastruktur og utviklingsmiljøer (fysiske fasiliteter og nettverk), kommuner/næringssselskap tar kontakt med SIVA og søker om å bli opptatt som næringshage, stor interesse i forhold til midlene, SIVA bevilger driftsmidler til næringshagene for en femårsperiode, hver næringshage har sin daglige leder (prosjektleder), den enkelte næringshage bestemmer hvilke bedrifter som skal få plass.</p> <p>-Alle næringshagemiljøene er innenfor såkalte kunnskapsintensive tjenesteytende virksomheter (KIFT), og det er etablert 34 næringshager rundt om i landet.</p> <p>-Programsekretariatet i SIVA har ansvar for utvikling av tiltaket og sikre erfaringsoverføring og godkjenning av nye næringshager.</p>	Eksternalisering
Inkubator	<p>-Skal tilrettelegge et miljø for kunnskapsbedrifter under etablering og i en startfase. I dette miljøet gies det faglig veiledning og rådgivning innenfor etablering og bedriftsutvikling. Inkubatorene gir også tilgang til nettverk som finansieringskilder, serviceleverandører, andre bedrifter og kompetansemiljø. I tillegg gir ordningen grunnlag for fysisk samlokalisering med foretak i samme situasjon, redusert husleie, tilgang til teknisk utstyr, samt tjenester som sentralbord samt økonomi og administrative tjenester. Inkubatoren har ofte fysisk nærhet til et fagmiljø som høyskole, universitet eller et forskningsinstitutt.</p> <p>-Kunnskapsmiljøer kan søke om tilskudd til etablering av inkubator, miljøene vil være operatører for ordningen og hver inkubator vil ha en inkubatorleder, tilskudd til inkubator er for fem år, inkubatorledelsen rekrutterer inn bedrifter/personer, de skal være i inkubatoren inntil det er økonomisk grunnlag for alternativ lokalisering.</p> <p>-Programsekretariatet i SIVA har ansvar for utvikling av tiltaket, sikre erfaringsoverføring og for å godkjenne nye inkubatorer.</p>	Eksternalisering
Industri- Inkubator	<p>-Skal bidra til utvikling av vekstkraftige bedrifter gjennom å stimulere til knoppskyting og innovasjon basert på eksisterende industrivirksomhet.</p> <p>-Nytt konsept som er i oppstartfasen, og som skal basere seg på tett samarbeid med en industriell moderbedrift (gjerne hjørnesteinsbedrift i tradisjonelt industrimiljø).</p> <p>-Kommuner/miljøer/organisasjoner henvender seg for å bli vurdert som mulige industri-inkubatorer. Det kjøres først et pilotprosjekt for å avklare mulighetene før man eventuelt igangsetter en industri-inkubator, en industri-inkubator skal i utgangspunktet være sikret fem års finansiering fra det offentlig</p> <p>-de enkelte industri-inkubatorene skal ha en inkubatorleder, rekruttering av bedrifter og ideer skal skje i tett samarbeid mellom inkubatorledelsen og moderbedriften.</p> <p>-Programsekretariatet i SIVA har ansvar for utvikling av tiltaket, for å sikre erfaringsoverføring og å godkjenne nye industri-inkubatorer.</p>	Eksternalisering
nHS (MOBI)	<p>-Er rettet mot høyskolene og skal stimulere til nyskaping gjennom tettere samspill mellom høyskoler, bedrifter og regionen for øvrig.</p> <p>-Formålet er institusjonelle endringer i høyskolene, at bedriftene i økende grad skal bruke FoU-kompetansen til høyskolene og at høyskolene skal øke sitt bidrag til regional næringsutvikling.</p> <p>-Høyskolene er kontraktpartnere og 17 høyskoler var involvert i nHS i 2003, prosjektledere på høyskolene skal rekruttere inn bedrifter.</p> <p>-Det sentrale programsekretariatet i NFR skal koordinere satsingene, sikre koblinger mot andre program, stimulere til læringsprosesser på tvers og videreutvikle programkonseptet.</p> <p>-Inngår i MOBI og skal være et eksperimenterende program.</p>	Eksternalisering

Tab.6. forts Navn	Arbeidsform/organisering	Operativ arbeidsform
TEFT/Forskingsbasert kompetanse megling (MOBI)	<p>-TEFT, som ble avsluttet i 2003, skulle stimulere til teknologiformidling fra forskningsinstitutter til små og mellomstore bedrifter, målgruppe var bedrifter med liten erfaring med FoU-basert utviklingsarbeid.</p> <p>-Det var i 2003 inngått kontrakt med fem forskningsinstituttet, som igjen hadde leid inn 13 attachéer. Disse hadde ansvaret for å rekruttere inn bedrifter til teknologiprojektene.</p> <p>-Avløst av Forskningsbasert kompetansemegling (FK) i 2004, hvor målsetningen er å fremme FoU-innsatsen i bedrifter med liten eller ingen FoU-erfaring, vil satse på flere sektorer enn TEFT og vil ha en bredere regional forankring og involvere flere regionale aktører, fylkeskommunen vil nå være potensiell kontraktspartner og de skal på sikt også bistå i finansieringen</p> <p>-Det sentrale programsekretariatet i NFR skal koordinere, bistå med kompetanse, stimulerer til læring og videreutvikle programkonseptet.</p> <p>-Inngår i MOBI og skal være et eksperimenterende program.</p>	Eksternalisering
VS 2010	<p>-Skal stimulere til nyskaping i enkeltbedrifter og bedriftsnettverk, forskere kobles på disse utviklingsprosessene som rådgivere. Består i 2004 av 10 regionale hovedprosjekter, hvor det er forskningsinstitusjoner som er kontraktspartnere og som kobler bedrifter/bedriftsnettverk på satsingene, fokus mot å forankre prosjektet i et bredt regionalt partnerskap, betydelig grad av regional skreddersøm.</p> <p>-Er et <i>forskningsprogram</i> som også skal bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget gjennom å dokumentere/analysere utviklingsprosessene i bedriftene.</p> <p>-Programsekretariatet i NFR skal koordinere og samordne den kunnskapen som produseres i satsingen og stimulere til videreutvikling av konseptet.</p>	Eksternalisering
<i>Tilskuddsordninger</i>		
Inkubatorstipend	<p>-Gir stipend til virksomheter i godkjente inkubatorer. Den nasjonale rammen for tilskuddsordningen forhåndstildeles til fylker med godkjente inkubatorer på bakgrunn av vedtatte kriterier.</p> <p>-Koordineringsansvaret for ordningen er lagt til IN sitt DK i Troms, og disse har også ansvaret for oppfølging og utvikling av ordningen.</p>	Delegering
Ungt Entreprenørskap	<p>-Skal stimulere til økt entreprenørskap i framtiden gjennom å være en brobygger mellom skole og lokalt næringsliv og ved å fremme entreprenørskap i undervisningen på alle nivå i skoleverket.</p> <p>-Det er opprettet egne avdelinger i hvert fylke med eget styre, tilskudd bevilges til disse fylkesavdelingene, som igjen stimulerer til aktivitet på skoler i eget fylke.</p> <p>-Tiltaket har eget sekretariat som er lokalisert i Oslo. Disse er ansvarlig for koordineringen og for å videreutvikle konseptet med basis i de erfaringene som gjøres i fylkene.</p>	Delegering
<i>Satsinger</i>		
Kvinner i fokus	<p>-Skal bidra til å øke verdiskapningen i næringslivet gjennom styrket deltakelse av kvinner i næringslivet blant annet gjennom økt kvinneandel i styre og i bedriftsledelsen og ved å øke andelen kvinner som etablerer egne bedrifter.</p> <p>-Består av ulike delsatsinger (styrekandidater, LederMentor, Fyrtårn, Kvinner og Innovasjon og Nettverksbedrift).</p> <p>-De enkelte DK-ene utvikler egen kvinneaktiviteter med utgangspunkt i de definerte delsatsingene.</p> <p>-Kompetanse-enheten sentralt i IN har ansvar for å videreutvikle satsingene, erfaringsoverføring og veiledning av DK-ene.</p>	Delegering

SNF-rapport nr. 14/04

Tab.6. forts Navn	Arbeidsform/organisering	Operativ arbeidsform
Entreprenørskap	-Formålet er utvikling av et helhetlig entreprenørskapstilbud som består både av en bredde- og en toppsatsing. Breddetilbudet er for alle som ønsker å satse på egen bedrift, mens toppsatsingen er for de med store utviklingsmuligheter. -DK-enes rolle er å utvikle et kundetilpasset tilbud som kan bistå prosjektene i form av finansiering, nettverk og kompetanse. -I toppsatsingen vil DK jobbe aktivt for å finne potensielle toppetablerere. Alle prosjekter/ideer skal ha sin kontaktperson i DK som skal skreddersy tilbudet. -Entreprenørskapsenheten sentralt i IN skal bistå DK-ene og ha ansvar for nasjonale nettverk, kompetanse-, metode- og strategiutvikling.	Delegering
Ungdomssatsing	-Målgruppen er unge etablerere (18-35 år). -Vil utvikle en "verktøyskasse" for ungdom som alle DK-ene i IN skal kunne bruke, både favne idéfase, etableringsfase og oppfølgingsfase (ulike tilbud i de ulike fasene). -Vil videreutvikle innholdet i ungdomssatsingen gjennom piloter i fylkene -Sentral enhet i IN har ansvar for koordinering og videreutvikling av ungdomssatsingen, skal også veilede DK-ene.	Delegering

Note: 1) I oversikten har vi holdt utenfor bevilgningspostene "Nasjonale innovasjonssystemer" og "Regionale utviklingsmidler", siden dette er bevilgningen som det så langt ikke er etablert noen fast ramme rundt bruken av.

Kapittel 3. Strategisk vurdering av porteføljen

I dette kapitlet gjennomfører vi en strategisk vurdering av KRDs programportefølje i regional- og distriktpolitikken. Etter en innledende teoridrøfting hvor vi gjennomgår hva som er hensikten med en slik analyse (3.1), drøfter vi hvordan tiltakene ”matcher” de strategiske grepene i regional- og distriktpolitikken. Deretter gjør vi en nærmere strategisk drøftingen av ulike sider ved porteføljen. For det første ser vi på hvilke virkemidler som anvendes (3.3), deretter ser vi på porteføljens distriktsprofil (3.4) før vi diskuterer kvinne- og ungdomsprofilen (3.5). Avslutningsvis i kapitlet diskuterer vi ulike finansieringsutfordringer sett i lys av at finansieringsformene er under endring (3.6).

3.1. Formålet med en strategisk analyse

Innenfor foretaksteori finnes det en omfattende litteratur som drøfter hvorfor det er hensiktsmessig med slike samlede vurderinger av aktivitetene til en aktør eller institusjon. I denne litteraturen dreier det seg i hovedsak om vurderinger av bedrifters investeringsporteføljer. Cooper m.fl. (2001) omtaler slik porteføljestyring som en dynamisk prosess hvor listen med aktiviteter/prosjekter mer eller mindre kontinuerlig gjøres gjenstand for vurdering. Nye prosjekter blir vurdert og eventuelt prioritert, eksisterende prosjekter blir avsluttet, videreført eller oppgradert og ressurser allokeres og reallokeres i systemet. Det understrekes også at beslutningsprosessen ofte baserer seg på informasjon som både er usikker og under stadig endring, at det ofte er flere mål en ønsker å oppnå med porteføljen og at det er en gjensidig avhengighet mellom de ulike prosjektene eller satsingene. Dette innebærer at satsing eller nedprioritering av et prosjekt vil ha implikasjoner for beslektede prosjekter, siden slike beslektede prosjekter gjerne inkluderer de samme aktørene eller aktivitetsområdene (Cooper m.fl. 1998, Griffin 1997).

Det er flere likhetstrekk mellom en slik vurdering av en investeringsportefølje og en analyse av den samlede programporteføljen i regional- og distriktpolitikken. Også her dreier det seg om å finne fram til tiltak som gir best mulig uttelling i forhold til de overordnede målsetningene. Samtidig finnes det flere og gjerne motstridende målsetninger programmene skal etterkomme. Videre er det også slik at de ulike programmer tangerer hverandre og har

overlappende elementer, eksempelvis i forhold til målgrupper eller virkemidler, noe som innebærer at satsing eller nedprioritering av et program har implikasjoner for andre program.

Dersom en mangler strategiske kriterier for en prioritering av prosjekter vil en ende opp med en prosjektportefølje uten en spesifikk strategisk profil, hvor flere av prosjektene/programmene vil kunne være på "siden" i forhold til vedtatte prioriteringer (Cooper m.fl. 2002). Manglende porteføljestyring vil også resultere i at en ender opp med mange "middels" satsinger, dvs. satsinger som bare i begrenset grad gir resultater som kan oppfylle porteføljens målsetninger. En tredje effekt av mangel på porteføljestyring vil være at man verger seg for å avvikle satsinger, dvs. en mangler gode og konsistente kriterier for å avgjøre når en skal satse på et prosjekt og når en skal avvikle det. Konsekvensen blir for mange prosjekter, og at ressursene spres for tynt utover. En fjerde følge av manglende porteføljestyring er feil prioritering av hvilke prosjekter det bør satses på. Når det ikke er etablert en formell utvelgesmetode, vil beslutninger om hva det skal satses på være avhengig av hvilke posisjon i systemet advokater for satsingen har, og hvordan dette påvirkes av interne og eksterne maktrelasjoner. Slik sett er gode kriterier for porteføljestyring avgjørende for å utvikle en portefølje som kan matche de ønskede strategiske prioriteringene i regional- og distriktpolitikken.

I vår strategiske analyse av programporteføljen handler det om å vurdere programmene/satsingene i forhold til de sentrale strategiske grepene i regional- og distriktpolitikken. En strategi kan sees på som en "plan" eller en "oppskrift", og de strategiske grepene blir da "planen" for å nå de vedtatte målsettingene. En vil også ha strategier på ulike nivåer. I vår analyse er det strategiske grep på programporteføljenivå som er det sentrale. I tillegg opererer de ulike programmene med sine strategier for å nå egne målsetninger. Eksempelvis at de ønsker å etablere tettere samarbeid mellom investorer og entreprenører innenfor en utvalgt sektor. Det å ha en strategi dreier seg langt på vei om å prioritere noen målgrupper og tiltak framfor andre. Dersom man har en klart definert og operasjonalisert strategi handler det gjerne om å velge vekk noen grupper eller områder, og istedenfor konsentrere ressursene på utvalgte grupper og satsingsområder. En videre diskusjon av strategibegrepet gis i kap.7.3.

3.2. Hvordan matcher porteføljen de strategiske grepene?

I vår analyse skal vi vurdere i hvilken grad de ulike programmene og satsingene samsvarer med de strategiske grepene i regional- og distriktpolitikken. De viktige strategiske grepene er (St.prp.nr.1 (2003-2004), s.125):

I) Prioritere virkemidler som kan medvirke til å styrke evnen til innovasjon og nyetableringer i alle deler av landet, med vekt på å nå *potensielle nyskapere og entreprenører*. Inkludert i denne strategiske satsingen er fokus mot *kvinner*, som er underrepresentert blant entreprenørene, og *ungdom*, som skal bli framtidens entreprenører. En ønsker også å bidra til innovasjon og entreprenørskap gjennom å *styrke koplingene mellom forsknings- og undervisningsmiljøer og næringslivet*.

I målformuleringen brukes både begrepene innovasjon, nyetableringer og entreprenørskap. Det handler altså om å stimulere til *nyskaping*, dvs. å gjøre noe nytt som har økonomisk betydning. Slik nyskaping kan skje gjennom *entreprenørskap*, som i den klassiske forståelse til Schumpeter handler om å starte ny forretningsmessig virksomhet (nyetablering) (Berg 2002). Det er også utbredt å bruke begrepet entreprenørskap om det å utvikle ny økonomisk virksomhet i bestående organisasjoner, som i noen tilfeller også betegnes som *intraprenørskap* (Spilling 2002). Innovasjonsbegrepet er nært knyttet til entreprenørskap men blir i praksis mer relatert til det å gjøre nye ting i eksisterende virksomheter. I vår forståelse av begrepene innovasjon og entreprenørskap, vil vi både inkludere ”klassisk” entreprenørskap, som er etablering av nye virksomheter, og nyskaping i eksisterende virksomheter (intraprenørskap). Gjennomgående handler altså dette strategiske grepet om å stimulere til nyskappingsprosesser i norsk næringsliv.

II) Satse sterkere på regioner og sentre som har vekstpotensial

I regional- og distriktpolitikken understrekes viktigheten av å satse på byer med sterke kompetanse- og næringsmiljøer som kan bidra til å fremme vekst og verdiskaping i den aktuelle regionen. Særlig understrekes viktigheten av å styrke disse kompetansemiljøene ved en satsing på utdanning og forskning. Det dreier seg her om å motvirke at en for stor andel av veksten kommer i hovedstadsregionen. Verken i St.prp. nr. 1 (2003-2004) eller i

kommunalministerens regionalpolitiske redegjørelse "Vekst i hele landet" (KRD 2002) nevnes eksplisitt hvilke type byregioner og hvilke type sentre en i denne sammenheng refererer til. I vår bruk av betegnelsen "sentre som har vekstpotensial" tar vi for det første med det som i norsk sammenheng omtales som storbyer (St.meld.nr.31 (2002-2003)). I tillegg til Oslo inkluderer dette Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. Disse byene fungerer som landsdelssentre, og alle har betydelige forsknings- og utdanningsmiljøer. Også i enkelte av de mellomstore byene er det en vesentlig satsing på forskning og utdanning, og i en mangel av mer presise definisjoner innenfor regional- og distriktpolitikken har vi valgt også å inkludere disse mellomstore byene i vår forståelse av betegnelsen sentre med vekstpotensial. Relatert til den såkalte "NIBR 5-inndelingen" kan begrepet mellomstore byer knyttes til byer med minst 15000 innbyggere (Foss og Selstad 1997, NOU 2004:2).

III) Delegere og desentralisere mer ansvar og flere oppgaver til regionalt og lokalt nivå.

I presentasjonen av politikken understrekes det at regional- og distriktpolitikken "*...tar utgangspunkt i at ulike deler av landet står ovenfor ulike utfordringer og har ulike rammevilkår*" (St.prp.nr.1 (2003-2004), s.131). Følgelig er det nødvendig med kunnskap om regionale og lokale forhold når virkemidlene for den aktuelle region skal utformes, slik at virkemidlene tilpasses de regionale utfordringene. Det påpekes også at det er viktig at det er nærhet mellom beslutningstakere og de som beslutningen får konsekvenser for.

I tabell 7 har vi forsøkt å kategorisere i hvilken grad de ulike programmene/satsingene "matcher" disse strategiske grepene. Det første strategiske grepet (I), som handler om målgruppe, er operasjonalisert i form av tre kategorier. Det første omhandler hvordan programmene stimulerer til "*klassisk*" *entreprenørskap*, dvs. opprettelse av nye selskaper. Her inkluderes alle de ulike entreprenørskapsfasene, dvs. idéfasen, oppstartfasen og den første driftsfasen for en nyetablert virksomhet. For det andre omfatter dette i hvilken grad programmene stimulerer til *nyskaping og innovasjon i eksisterende virksomheter*, eller intraprenørskap. Den tredje kategorien som vi knytter opp til dette strategiske grepet er i hvilken grad programmene stimulerer til *tettere koplinger mellom forskningsinstitusjoner og næringslivet*. Dette handler altså om å tilrettelegge for forskningsbasert nyskaping, og slik nyskaping kan både skje gjennom opprettelsen av nye bedrifter og gjennom videreutvikling av eksisterende. Når det gjelder i hvilken grad programmene vektlegger kvinne- og

ungdomsperspektivet, som også inngår som et element i dette strategiske grepet, så omtales det i kapittel 3.5.

I forhold til det andre strategiske grepet (II) har vi vurdert *hvordan satsingen bidrar til å styrke regionale vekstsentre*. Som påpekt ovenfor finnes det ikke en presis definisjon innenfor regional- og distriktpolitikken på hva et regional vekstsenter er ². Politikken framhever viktigheten av å satse på kompetansemiljøer, og i vår forståelse av begrepet har vi derfor inkludert sentre hvor det finnes forsknings- og utdanningsmiljøer, dvs. storbyene og en del av de mellomstore byene. I tillegg til å vektlegge slike regionale sentre skal regional- og distriktpolitikken også ha et særlig fokus mot distriktene. I forhold til virkemiddelbruk er det utbredt å knytte begrepet ”distrikt” opp mot det distriktpolitiske virkeområde (DPV), eller DU-sonen. I tabellen har vi kategorisert i hvilken grad programmene treffer innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Kapittel 3.4 gir en mer inngående drøfting av porteføljens distriktsprofil, og presenterer også grunnlagsdataene for den aktuelle kategoriseringen.

Når det gjelder det tredje strategiske grepet (III), delegering av ansvar, har vi her vurdert i hvilken grad *ansvar i programsatsingen er overført til regionale aktører* (eksempelvis fylkeskommunen, IN sine DK-er, høyskoler, næringslivet, forskningsinstitusjoner eller andre aktører i det regionale partnerskapet). Her gjør vi også et viktig skille mellom *delegering av operativt ansvar*, som er den praktiske gjennomføringen av tiltaket, og *delegering av strategisk ansvar*, dvs. utforming, videreutvikling og koordinering av tiltaket.

Enkelte av satsingene er i oppstartfasen (”Entreprenørskap” og ”Ungdomssatsing”) og dermed vanskelig å kategorisere. Plasseringen av disse satsingene er basert på den foreløpige informasjonen som foreligger. Postene ”Nasjonale Innovasjonssystemer” og ”Regionale Utviklingsmidler” er av såpass ny dato og i liten grad konkretiserte i form av strategi/handlingsplan. Vi har derfor valgt å holde dem utenfor tabelloversiktene i kapittel 3 (se omtale av disse i kap.2.4).

I vurderingen har vi brukt tre ulike verdier:

- ; programmet/satsingen fokuserer i liten grad på det aktuelle kriteriet
- (+) ; programmet/satsingen har et visst fokus på det aktuelle kriteriet

² Selstad m.fl. gir i rapporten ”Regionenes tilstand” en drøfting av en rekke ulike indikatorer som kan anvendes for å definere vekstkraftige regioner (Selstad m.fl. 2004).

+ ; programmet/satsingen har betydelig fokus på det aktuelle kriteriet.

Kategoriseringen slik den framstilles i tabellen gir *et statusbilde*. Programmer og satsinger vil imidlertid kunne gjennomgå større eller mindre endringer, både som en følge av de erfaringene man høster og som en konsekvens av nye politiske signaler. Et slikt statusbilde vil bare i begrenset grad kunne fange opp disse endringsprosessene ³.

³ Vedlegg 1 viser en alternativ inndeling av programmene som er utarbeidet av KRD.

Tabell 7. Vurdering av hvordan de enkelte programmene/satsingene ”matcher” de strategiske grepene i distrikts og regionalpolitikken.

	1) Målgruppe			2) Lokalisering		3) Organisering	
	a) Nyetable./ tidlig fase (klassisk entre- prenørskap)	b) Nyskapning i eksisterende virksomhet (intraprenør- skap)	c) Kobling mellom forskning og næringsliv	a) Fokus mot regionale vekstsentre	b) Omfang innenfor distriktpol. virkeområde (DPV) 1)	a) Delege- ring av strategisk ansvar	b) Delege- ring av operativt ansvar
Programmer/ tilskuddsord.							
FRAM	(+)	(+)	-	-	+	-	+
FORNY	+	-	+	+	-	-	+
NT- programmet	(+)	+	+	+	+	-	- 2)
ARENA	(+)	+	+	+	(+)	-	+
BIT- programmet.	(+)	(+)	(+)	-	(+)	-	+
Næringshager	+	(+)	-	(+)	+	-	+
Inkubator	+	-	+	+	-	-	+
Industri- inkubator	+	-	(+)	+	+	-	+
NHS (MOBI)	-	+	+	(+)	(+)	-	+
TEFT/FK (MOBI)	-	+	+	(+)	(+)	(+) 3)	+
VS 2010	-	+	+	(+)	(+)	-	+
Inkubator- stipend	+	-	(+)	+	-	-	+
Ungt Entreprenør.	+	-	-	-	(+)	(+)	+
Satsinger							
Kvinner i fokus	+	+	-	4)	4)	-	+
Entreprenør- skapsatsing	+	(+)	-	4)	4)	-	+
Ungdoms- satsing	+	-	-	4)	4)	-	+

Noter: 1) Denne indikatoren skiller seg fra de øvrige ved at det brukes litt andre verdier. Grunnlaget for kategoriseringen er tabell 11 og 12. Programmer hvor *en svært stor andel* av aktiviteten er innenfor distriktpolitisk virkeområde DPV gis et +, programmet hvor *en betydelig andel* er innenfor DPV gis (+), mens programmer med *en begrenset andel* aktivitet innenfor DPV gis -. Se kap. 3.4. for en ytterligere diskusjon

2) NT-programmet har for så vidt gjennomført en desentralisering av programansvaret siden programsektretariatet er lokalisert til Tromsø. Kategoriseringen er imidlertid knyttet til i hvilken grad det er flere administrative og/eller operasjonelle nivå i den aktuelle programsatsingen, og det er ikke tilfelle for NT-programmet.

3) TEFT og den etterfølgende satsingen Forskningsbasert kompetansemegling (FK) er gitt en samlet vurdering. Mens TEFT ikke hadde gjennomført en delegering av strategisk ansvar, forsøker man nå å gjennomføre dette i FK. Samlet sett brukes derfor verdien (+)

4) Satsingene er i oppstartfasen og det er problematisk å kategorisere dem etter disse dimensjonen, dvs. i hvilken grad de vil ha et særlig fokus på regionale vekstsentre og deres omfang innenfor DPV

Tabell 7 gir følgende hovedfunn:

- Gjennomgående matches de strategiske grepene på en relativt bra måte, men det finnes potensial til forbedring.
- De aller fleste programmene har enten et fokus mot nyetablerere eller mot nyskaping i eksisterende virksomheter og i noen tilfeller begge deler. Nyskapingselementet står altså sentralt i programmene.
- Det er etablert en rekke satsinger som skal styrke samspillet mellom forskningsmiljøer og næringslivet. I forhold til innretning av den gjeldende porteføljen kan det se ut som om dette elementet er godt dekket.
- Det er flere av satsingene som vil kunne bidra til å stimulere til en utvikling av regioner og sentre med vekstpotensial. Denne målsetningen kan imidlertid gjerne *gjøres mer eksplisitt i programmene*, noe som også vil gi føringer i retning av mer konkrete strategier når det gjelder programmet rolle i forhold til utvikling av slike vekstsentre.
- Programmene treffer i varierende grad brukere innenfor det distriktpolitiske virkeområde. Det er særlig de forskningsrelaterte og kunnskapsintensive satsingene som har vansker med å få en vesentlig prosentandel brukere innenfor DPV (dette drøftes mer utførlig i kap.3.4). Det fleste av de regionale vekstsentrene finnes utenfor DPV, og det kan derfor ofte være vanskelig å både stimulere til utvikling av slike vekstsentre og å oppnå en tilfredstillende andel brukere innenfor DPV.
- Enkelte av de ”eldre” satsingene matcher i mindre grad de strategiske grepene enn nyere satsinger, noe som ikke er overraskende. Disse programmene ble opprettet i en tid med andre politiske styringssignaler enn de som nå gjelder for regional- og distriktpolitikken.
- Dersom en ønsker å videreføre programmer som i begrenset grad matcher de strategiske grepene, må det gjøres endringer/tilpasninger i disse programmene. En slik tilpasning er i noen tilfeller i gang. Blant annet har FRAM programmet introdusert en egen satsing på entreprenører (FRAM-E), for å bedre etterkomme den strategiske innretningen i Innovasjon Norge, som igjen er koblet opp mot strategisk grep i regional- og distriktpolitikk. Denne skal hovedsakelig rette seg mot vekstetablerere, dvs. de entreprenørene som har størst potensial.
- Den delegeringen av ansvar som er gjennomført gjelder i hovedsak det operative ansvaret. Det strategiske ansvaret for gjennomføring av programsatsinger er med

unntak av Ungt Entreprenørskap og Forskningsbasert kompetansemegling *ikke* blitt delegert til regionalt nivå. Dette drøftes ytterligere i kapittel 4.

Disse kommentarene tar utgangspunkt i en vurdering av programmene i forhold til de gjeldende strategiske grepene. Hvor ”riktige” vi eventuelt måtte mene disse grepene er, det tar vi ikke stilling til.

3.3. Hvilke virkemidler anvendes?

Når er en gjør en vurdering av den samlede porteføljen er det også viktig å se på hvilke virkemidler som anvendes. Programmene og satsingene kan omtales som en form for direkte virkemidler, i motsetning til eksempelvis skattepolitikk som vil være indirekte virkemidler for å stimulere til innovasjon og nyskaping. Disse direkte virkemidlene kan kategoriseres på ulike måter. Vi har tidligere drøftet ulike målgrupper for disse virkemidlene. I kap.2.3. kategoriserte vi målgrupper etter hvilken fase i prosjektets livssyklus virkemidlet var rettet mot, og hvilken type aktører som var målgruppen. I en strategisk analyse er det også viktig å skille mellom ulike *former for støtte*. I den påfølgende kategoriseringen kombinerer vi derfor målgruppe og støtteform.

I forhold til hovedmålgruppe skiller vi mellom virkemidler som er rettet mot *enkelt personer/bedrifter/institusjoner* og virkemidler som er rettet mot *produksjons- eller innovasjonssystemer*, dvs. en samling av bedrifter og relevante aktører og institusjoner. Når det gjelder støtteform har vi for det første *kapitaltilførsel*, dvs. tilskudd, lån, stipender eller garantier som anvendes for å gjennomføre investeringer eller for å videreutvikle virksomheten eller ideen. Her inkluderes også økonomisk bistand til etablering eller leie av lokaler og fasiliteter. Den andre hovedtypen er *den ”myke” støtten*, dvs. støtte til kompetanseheving, nettverkbygging og til utvikling av kompetanse- og læringsmiljøer, blant annet gjennom å etablere møteplasser og arenaer for kollektiv læring. Mens den finansielle støtten har et hovedfokus på å tilføre bedriftene og miljøer manglende ressurser, er den myke støtten rettet mot nettverksbygging og tiltak for å stimulere til læring og utvikling som igjen kan endre aktørens adferdsmønster (Isaksen 2003). Eksempelvis kan dette på sikt medføre et større fokus på nyskaping i bedriftene.

Denne inndelingen gir oss fire ulike virkemiddelvarianter (tab.8);

Type A) Lån og tilskudd for investeringer og videreutvikling av idè/virksomhet til enkelt personer, bedrifter eller institusjoner

Type B) Støtte til kompetanseheving og nettverksutvikling til enkeltpersoner, bedrifter eller institusjoner

Type C) Finansiell støtte for å utvikle den fysiske infrastrukturen for produksjonssystemer eller samling av bedrifter/aktører

Type D) Støtte til kompetanseheving, nettverksutvikling og arenaer for kollektiv læring rettet mot produksjons- eller innovasjonssystemer. Her kan det videre differensieres mellom systemtiltak som retter seg mot bransjer/sektorer/verdikjeder (type D1) og tiltak som retter seg mot geografiske produksjonssystemer (type D2).

For en ytterligere diskusjon av kategorisering av virkemidler se blant annet Isaksen 2003, Jakobsen m.fl.2001, Wiig Aslesen m.fl. 2000, Hatling m.fl. 2000.

Tabell 8. Hovedkategorier av virkemidler.

Type støtte: →	<i>Kapitaltilførsel for å gjennomføre investeringer (tilskudd, lån m m)</i>	<i>Støtte til kompetanseheving, læring og nettverksutvikling</i>
Målgruppe: ↓		
<i>Enkelt personer, bedrifter, institusjoner</i>	A	B
<i>Produksjonssystemer</i>	C	D1 / D2

I praksis vil det være slik at programmer og satsinger vil kunne favne over flere av disse dimensjonene. Eksempelvis kan et program rettet mot en spesifikk målgruppe både bidra med tilskudd til investeringer og stimulere til nettverksbygging og kompetanseheving.

Oversikten i tabell 9 viser at flere av tiltakene kombinerer ulike kategorier av virkemidler. Eksempelvis er det 6 av satsingene som kombinerer A og B virkemidler rettet mot personer/bedrifter. I alt tilføres disse 43 % av den samlede bevilgningen fra KRD til nasjonale programmer. Som vi har vært inne på tidligere vil det ofte være naturlig å kombinere ulike typer av tiltak innenfor et program. På den annen side gjør dette det vanskelig å kvantifisere omfanget av innsatsen innenfor de fire hovedkategoriene. For de overnevnte satsingene vet vi

eksempelvis ikke hvor mye som går til finansiell støtte til bedriftene (A) og hvor mye som går til kompetanse og nettverkstiltak (B).

Tabell. 9. Klassifisering av de nasjonalt koordinerte tiltakene.

Navn	Virkemiddelvariant	Komplementære program/satsinger innenfor kap.552	Eksempler på andre komplementære Program/satsinger
Programmer / tilskuddsordninger			
FRAM	B/D1		
FORNY	A/B	TEFT/FK, NHS	SIVAs kunnskapspark/ forskningsparker, Skattefunn
NT-programmet	A/B	FORNY, TEFT/FK	
ARENA	D2	VS2010, NHS	SIVAs kunnskapspark/ forskningsparker, Regional omstilling
BIT-programmet.	D1		
Næringshager	C/D2 1)	Inkubatorer	Regional omstilling
Inkubator	C/D2 1)	Næringshager	SIVAs kunnskapspark/ forskningsparker
Industri-Inkubator	C/D2 1)	Inkubatorer	
NHS (MOBI 1)	B/D2	FORNY, TEFT/FK, ARENA	Skattefunn
TEFT/FK (MOBI2)	B/D2	FORNY, NHS, ARENA	Skattefunn
VS 2010	D2	ARENA	Regional omstilling
Inkubatorstipend	A/B	Inkubator, Industri-inkubator	Etablererstipend
Ung Entreprenørskap	B	Ungdomsatsingen	
Satsinger			
Kvinner i fokus	A/B	2)	2)
Entreprenørskap	A/B	2)	2)
Ungdomsatsing	A/B	2)	2)

Noter: 1) I kategoriseringen av disse ordningene har vi tatt utgangspunkt i hva som er den primære målsetningen for virkemidlene nemlig å tilrettelegge for et miljø for nyskaping. Sekundært vil bevilgningen bli brukt til å støtte etablerere/bedrifter (kategori A/B).

2) Satsingene består av en rekke ulike tiltak og det er problematisk å avdekke komplementære programmer. Intensjonene er også at pågående programmer og tilskuddsordninger, både de som er finansiert over kap.552 og andre, skal inngå i disse satsingene.

For å kunne antyde en fordeling velger vi imidlertid å gjøre en 50/50 fordeling på tiltak som inkluderer to ulike kategorier. Tabell 10 viser hvordan bevilgningen da fordeler seg på hovedkategorier. Det er viktig å understreke at tabellen kun indikerer en fordeling *og er på ingen måte en presis beskrivelse av hvordan bruken av ressurser over nasjonale satsinger fordeler seg på ulike virkemiddelkategorier.*

Tabellen antyder at man etter hvert har fått en betydelig satsing på virkemidler som skal stimulere til utvikling av geografiske innovasjonssystemer eller lokale næringsmiljøer (D2). Det er ikke så mange "rene" satsinger innenfor D2 kategorien, ARENA og VS2010 er unntakene, men flere av de øvrige satsingene inkluderer i økende grad et regionalt

innovasjonsperspektiv. En kan imidlertid anta at den reelle bruken av midler som faller innenfor denne kategorien er mindre enn det vi opererer med i tabellen. Flere av satsingene har de siste årene dreid ressursbruken mot å stimulere til en kunnskapsmessig oppgradering av geografisk avgrensede miljøer eller innovasjonssystemer. Dette er investeringer som opprinnelig har hatt et større fokus mot etablering av fysisk infrastruktur (eksempelvis SIVAs virkemidler, fra C til å inkludere D2) eller mot utvikling av enkeltinstitusjoner (eksempelvis nHS, fra B til å inkludere D2). I hvilken grad man har en tilnærmet 50/50 fordeling av ressursbruken mellom de to virkemiddelkategoriene i disse satsingene er imidlertid høyst usikkert.

Tabell 10. Bevilgninger til nasjonale satsinger i 2003 fordelt på virkemiddelkategorier 1)

Kategori	Mill.kroner	%-andel
A	45,9	21,3 %
B	64,15	29,8 %
C	27,0	12,5 %
D	78,15	36,3 %
-D1	(11,5)	(5,3 %)
-D2	(66,65)	(31,0 %)
Sum	215,2	99,9 %

Note: 1) Oversikten er eksklusiv bevilgningene til "Nasjonale innovasjonssystemer" og "Regionale utviklingsmidler"

I en moderne innovasjonstankegang, hvor man prioriterer regionale og lokale innovasjonsmiljøer, er denne dreiningen av virkemiddelbruken mot D2 et skritt i riktig retning. Samtidig kan dette ikke være den eneste typen virkemiddel i en portefølje. Det er også viktig å ha virkemidler som bidrar til gjøre det mulig for enkeltbedrifter å delta i slike kollektive konstellasjoner, eksempelvis etableringstilskudd eller tilskudd til kompetanse-heving. Satsingen mot enkeltbedrifter må også kompletteres med tiltak som er spesifikt rettet mot forsknings- og utdanningsmiljøer og dets ansatte for å stimulere disse til å inngå i interaksjon med næringslivet (Bolkesjø og Vareide 2004). Videre må en også unngå at programmene som skal bidra til en oppgradering av lokale og regionale miljøer ikke utelukkende ender opp med å etablere nye eller støtte oppunder eksisterende møteplasser. *Det må også være ambisjoner om å i betydelig grad utvikle konkrete kollektive innovasjonsprosjekter.*

Tabell 9 gir også en oversikt over komplementære programmer for de enkelte tiltakene, dvs. andre programmer som er inne på det samme temaområdet som det aktuelle programmet men gjerne med en annen vinkling og et annet hovedfokus. Eksempelvis er det flere programmer som retter søkelyset mot å styrke samspillet mellom forskning og næringsliv, men på ulike

måter. FORNY har fokus på å kommersialisere ideer fra forskningsinstitusjoner, nHS har fokus på hvordan bedrifter bedre kan nyttiggjøre forskningskompetansen i høyskolemiljøer og TEFT, som nå er avsluttet, fokuserte på hvordan bedriftene bedre kunne utnytte den forskningskompetansen som finnes i forskningsinstitusjonene. I tabell 9 har vi lagt hovedvekten på komplementaritet mellom de programmene som inngår i de nasjonale satsingene. I tillegg har vi i noen sammenhenger antydnet koplinger mot andre virkemidler innenfor næringspolitikken og regional- og distriktspolitikken. Den aktuelle kolonnen gir imidlertid på ingen måte en fullstendig oversikt.

For å få en portefølje med et helhetlig preg et det betydningsfullt at programmene utfyller hverandre og at de på *ulike måter* støtter oppunder forskjellige prosesser som samlet bidrar til økt nyskaping i næringslivet i alle deler av landet. Ved utvikling av nye satsinger er det også viktig at en unngår å dublisere allerede iverksatte tiltak, og at tiltakene bidrar til å utfylle ”hull” i porteføljen. I noen tilfeller kan det også være hensiktsmessig å dreie/videreutvikle eksisterende satsinger istedenfor å etablere nye for å ”tette” slik hull.

Følgende punkter oppsummerer våre vurderinger i forhold til hvilke type virkemidler som anvendes:

- Det er viktig at en portefølje inkluderer ulike kategorier av virkemidler som kan utfylle og supplere hverandre. Våre ”grove” kategoriseringer viser at det langt på vei finnes en slik balanse innenfor de nasjonalt koordinerte satsingene.
- Ut fra en helhetlig og regional orientert innovasjonstankegang bør det i økende grad stimuleres til satsinger innenfor D2. Dette kan både oppnås gjennom nye satsinger innenfor denne kategorien eller ved at en får en dreining av eksisterende satsinger. Flere av satsingene har nylig gjennomført en dreining mer i retning mot å støtte oppunder/stimulere til regionale og lokale innovasjonsmiljøer, noe som blir i tråd med rådende teorier på området.
- En for sterk vektlegging av å støtte oppunder de mest dynamiske miljøene, kan imidlertid resultere i en nedprioritering av det å stimulere til utvikling i mer ”umodne” miljøer. Således er det viktig at en i satsingene innenfor denne virkemiddelkategorien inkluderer miljøer på ulike stadier i vekst- og utviklingsfasen.
- Noen ganger kan kravet til regional forankring forhindre at en satser på å utvikle sterke *nasjonale miljøer* som har vekstmuligheter internasjonalt. En kan unngå denne

målkonflikten hvis en vektlegger at erfaringer og lærdom fra slike nasjonale satsinger også skal komme de regionale miljøene til gode.

- Satsinger på D2 bør kombineres med mer person/bedrifts rettede tiltak slik at disse aktørene tilføres ressurser som gjør det mulig for dem å bli inkludert i de mer kollektive eller miljørettede satsingene.

3.4. Porteføljens distriktsprofil

I bevilgningsbrevene fra KRD til virkemiddelaktørene heter det at: *”Midlene skal primært nyttes innenfor virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene”* (jf. bevilgningsbrev til Innovasjon Norge datert 29.1.04). Det distriktpolitiske virkeområde inkluderer 303 kommuner og 31 % av den samlede befolkningen i Norge. Tabell 11 viser i hvor stort omfang programmene ”treffer” innenfor det distriktpolitiske virkeområde.

Tabell 11. Tiltakenes omfang innenfor det distriktpolitisk virkeområde (DPV) 1)

Programmer/ tilskuddsordninger	Omfang av satsingen innenfor det distriktpolitisk virkeområde (DPV)	Tiltak for å styrke distriktssatsingen
FRAM	82 % av deltakerne innenfor DPV i 2003	
FORNY	Oppgir kun fylkesfordeling av nye bedrifter/lisenser i 2003, og det meste skjer i byene. Av nye bedriftsetableringer fra kommersialiseringsenhetene i perioden 95-02 var 16,3 % i DPV, dette gjaldt for 10,5 % av lisensene.	Vil lage en egen variant for høyskoler, og forsøker nå å trekke med høyskoler i distriktene. Det er imidlertid begrenset forskning ved disse.
NT-programmet	100 % av prosjektene er i innenfor DPV (men konsentrasjon til byene i Nord-Norge, 58 % av prosjektene i perioden 1988-2003 er gått til Bodø, Harstad, Mo i Rana, Narvik og Tromsø).	KRD ønsker flere prosjekter i Finnmark, men det kan være vanskelig å finne gode prosjekter der.
ARENA	4 av 18 prosjekter i 2004 er i N-N, dvs innenfor DPV, de øvrige prosjektene går over flere fylker og inkluderer deltakere fra kommuner både innenfor og utenfor DPV.	
BIT-programmet.	Bransjestyrt, men hovedsakelig bransjer med god distriktsdekning.	
Næringshager	33 av 34 næringshager er innenfor DPV (97 %).	
Inkubator	4 av 19 inkubatorer er innenfor DPV (21 %).	Har iverksatt en satsing på distribuert inkubator, som er rettet mot DPV.
Industri-Inkubator	100 % innenfor DPV (nystartet tiltak som foreløpig er iverksatt i tre omstillingskommuner).	
nHS (MOBI 1)	46% av de rekrutterte bedriftene i 2003 var innenfor DPV (målsetning var 50%).	
TEFT/Forskningsbasert kompetansemegling (MOBI2)	55% av deltakende bedrifter i 2003 var innenfor DPV (målsetninger var 68 %).	Vil øke antall samarbeidende institusjoner i forskningsbasert kompetansemegling.
VS 2010	50% av de bedriftene som per første halvår 2004 er involvert i VS2010 er innenfor DPV.	
Ung Entreprenørskap	Har i 2003 aktivitet på 231 ungdomsskoler, 266 videregående skoler og 11 høyskoler, men oppgir kun fordeling av midler på fylkesnivå.	
Inkubatorstipend	7 av 72 stipend (10 %) var i 2003 innenfor DPV.	Vil framover også gi støtte til personer/bedrifter i distribuert inkubator, dette vil kunne øke distriktsandelen.

Note: 1) Kvinner i fokus, Ungdomssatsingen og Entreprenørskapssatsingen holdes utenfor siden dette er på tvers aktiviteter som inkluderer ulike program/tiltak. Oversikten er også eksklusiv Nasjonale innovasjonssystemer og Regionale utviklingsmidler.

Tabell 11 viser at det *varierer i hvilken grad programmene "treffer" innenfor det distriktpolitiske virkeområdet*⁴. Med utgangspunkt i en hypotese om at KRDs finansieringsrolle, og dermed mulighetene for å gi programmene klare styringssignaler, har

⁴ Når vi her drøfter i hvilke grad de "treffer" så er det programfasen det dreier seg om. Den virkelige testen på om programmene har vært en suksess får en først ved å se på effekter over en lengre tidshorisont.

betydning for programmenes geografiske innretning har vi i tabell 12 sett på sammenhengen mellom finansiering og geografisk nedslagsfelt. I forhold til rolle på finansieringssiden skiller vi mellom tilfeller hvor KRD er enefinansiør, tilfeller hvor de er majoritetsfinansiør (KRD bidra med minst 50% av det samlede budsjettet) og tilfeller hvor de er delfinansiør (KRD bidrar med mindre enn 50% av det samlede budsjettet) (se kap. 2.2), mens vi på geografisk innretning skille mellom program som har en svært stor andel brukere innenfor DPV (mer enn totredjedeler), en viss andel (mellom entredjedel og totredjedeler) og en begrenset andel (inntil entredjedel). Klassifiseringen bygger på prosentandelene som oppgis i tabell 11.

Tabell 12. Programmenes finansiering og geografiske nedslagsfelt.

Programmer tilskuddsordninger	KRDs finansieringsrolle	Omfang av satsingen i distriktpolitisk virkeområde (DPV) 1)
NT-programmet	Enefinansiør	En svært stor andel
Industri-Inkubator	Enefinansiør	En svært stor andel
Næringshager	Enefinansiør	En svært stor andel
FRAM	Majoritetsfinansiør	En svært stor andel
NHS (MOBI 1)	Majoritetsfinansiør	En viss andel
TEFT/FK (MOBI 2)	Majoritetsfinansiør	En viss andel
ARENA 2)	Majoritetsfinansiør	En viss andel
VS 2010	Delfinansiør	En viss andel
Ung Entreprenørskap 2)	Delfinansiør	En viss andel
BIT-programmet 2)	Delfinansiør	En viss andel
Inkubator	Enefinansiør	En begrenset andel
Inkubatorstipend	Enefinansiør	En begrenset andel
FORNY	Delfinansiør	En begrenset andel

Noter: 1) *En svært stor andel* innebærer at minst totredjedeler av brukerne er innenfor DPV, *en viss andel* innebærer at mellom entredjedel og totredjedel av brukerne er innenfor DPV, mens *en begrenset andel* er tilfeller hvor mindre enn en entredjedel av brukerne er innenfor DPV. Se tabell 11 for en mer detaljert angivelse. 2) For disse programmene foreligger det ikke eksakte opplysninger om andel brukere innenfor DPV. Vi har basert kategoriseringen på omtrentlig vurdering fra de programansvarlige. Det er følgelig knyttet en viss usikkerhet til kategoriseringen.

Tre av fire programmer som har en svært stor andel brukere innenfor DPV har KRD som enefinansiør, mens det siste har KRD som majoritetsfinansiør. KRD er imidlertid også enefinansiør for to av de tre programmene som kun har en begrenset andel bruker innenfor DPV. For de seks programmene som har en betydelig andel brukere innenfor DPV er KRD enten hoved- eller delfinansiør. *Forholdet mellom KRDs rolle som finansiør og virkemiddelets geografiske nedslagsfelt er altså på ingen måte entydig.*

For flere av programmene har samfinansiering med andre departementer vært nødvendig for å få i gang satsingen. I Regjeringens helhetlige plan for en nasjonal innovasjonspolitik (HIP-

en) argumenteres det også for økt samhandling på departementsnivå, noe som gir føringer i retning av et større innslag av slik samfinansiering. Et alternativ til samfinansiering vil kunne være at de ulike departementene iverksetter separate satsinger. Det vil i så fall gjøre virkemiddelapparatet enda mindre oversiktlig for brukere. *Det vil følgelig være bedre å opprettholde og eventuelt videreutvikle ordningen med samfinansiering av programmer.* Samfinansiering kan også til å øke programmenes status, siden det da er flere departement og politiske grupperinger som vil være opptatt av programmets utvikling. Oversikten viser i tillegg at det for KRD er fullt mulig å oppnå et betydelig innslag av brukere innenfor DPV også i tilfeller hvor KRD har en minoritetsrolle på finansieringssiden.

Det som imidlertid ser ut til å være et mer gjennomgående trekk ved programporteføljen er at det er *de forskningsrelaterte og kunnskapsintensive satsingene som har størst vansker med å få en tilfredstillende prosentandel brukere eller registrerte effekter innenfor DPV.*

Dette har sin naturlige forklaring i at flere av satsingene som er rettet mot å øke kommersialiseringen av forskning eller styrke koblingene mellom forskning og næringsliv vil ha sitt naturlige tyngdepunkt i sentrale strøk, siden det er her de fleste forsknings- og kunnskapsmiljøene finnes. I noen av disse er det blitt gjort forsøk på å oppnå økt spredning. Eksempelvis har FORNY forsøkt å trekke inn flere høyskoler fra distriktene i programmet, men forskningsaktiviteten ved disse høyskolene er begrenset. Fra de ansvarlige for TEFT ble det hevdet at kravet om deltakelse fra bedrifter innenfor DPV er krevende å oppfylle fordi man går "tom" for aktuelle bedrifter i distriktene. I evalueringen av TEFT fase II hevdes det også at man for å oppfylle kravene om deltakelse fra bedrifter innenfor det distriktpolitiske virkeområde har måtte prioritere ned de innovasjonspolitiske intensjonene (Hartmark Consulting 2003). NT-programmet og en del av tiltakene innenfor kvinnesatsingen har erfart at det er en betydelig utfordring å øke innslaget av bedrifter fra de nordligste landsdelene uten å gå akkord på forhåndsdefinerte kvalitetskrav. Innenfor Inkubator-ordningen er erfaringene også at det er vanskelig å få opp gode bedrifter ved en desentralisering av opplegget gjennom såkalt distribuert inkubator knyttet til næringshagene.

Samlet er altså erfaringene som formidles tilbake fra de programansvarlige for de forsknings- og kunnskapsintensive satsingene at det er krevende å få inn en tilfredstillende andel brukere innenfor DPV. For å oppnå en høy nok andel må de til en viss grad senke "forskningsskravene" til prosjektene. Det innebærer at de må ta inn prosjekter med et mer

begrenset utviklings- og vekstpotensial enn en ideelt sett ønsker. Et alternativt synspunkt vil imidlertid være at de programansvarlige i større grad må akseptere at det kreves økt ressursbruk for å finne fram til de kvalitativt gode prosjektene i Distrikts-Norge, og at det også må brukes betydelige grad av kreativitet for å lete fram disse prosjektene. En ytterligere diskusjon av denne problemstillingen forutsetter en mer dyptgående analyse av de enkelte programmene og et mer omfattende datatilfang enn hva rammene for vår studie gir muligheter for.

Vi kan oppsummere erfaringer og implikasjoner på følgende måte:

- Det har vist seg vanskelig å *finne gode mekanismer for å spre effektene av den forsknings- og kunnskapsintensive satsingen til distriktene*
- For å øke omfanget av satsingen i DPV blir det fra de programansvarlige hevdet at de *må senke "forskningskravene" til prosjektene.*
- Økt satsing på brukere innenfor DPV vil kunne bidra til en "utvanning" av programkonseptene.
- Et sterkere fokus på DPV vil også kunne resultere i at innovasjonspolitiske intensjonene må nedprioriteres for å realisere de regional- og distriktpolitiske målene.

Vi ser tre løsningsalternativer for styrke de kunnskapsintensive programmene sin posisjon i DPV:

I) Utvikle "light" versjoner som er særlig tilpasset DPV

II) Utvikle mekanismer og incentiver som kan sikre at effekten av tiltak som har sitt hovedfokus i sentrale områder overføres til distriktene.

Et mulig tiltak for å få dette til, er at dokumenterte effekter i distriktene fra programmet premieres høyere enn effekter i sentrale strøk på neste års bevilgning til programmet. I utgangspunktet kan det tenkes et system hvor det gis større uttelling på neste års bevilgning å ha inne en distriktsbedrift enn en bedrift i sentrale strøk, og videre at det gis større uttelling for programmet om den nye bedriften som opprettes (eksempelvis som følge av kommersialisering) etableres i DPV. Fordeler og ulemper ved et slik system må imidlertid vurderes før det eventuelt implementeres. En mulig fare ved en slik framgangsmåte kan være

at dette ikke tar høyde for at effektene i forhold til næringsutvikling generelt, inkludert det som tjener distriktene, på sikt faktisk kan være best tjent med at de mest kompetente miljøene uavhengig av geografi har ansvar for å utvikle prosjektene. Det som så blir avgjørende for suksess er om disse prosjektene i neste omgang evner å spre kunnskapen slik at dette kommer andre bedrifter på andre lokaliteter til gode.

De rapporterte problemene en del programmer har når det gjelder å finne egnede bedrifter i distriktene, tilsier at det er viktig å ha programledere som har gode nettverk og oversikt over mulige kandidater. Regioner som ikke har noen "representant" innenfor apparatet, vil åpenbart ha større utfordringer når det gjelder å nå fram.

III) Nedprioritere bevilgninger til programmer som har hovedfokus mot kunnskapsmiljøer i sentrale strøk.

Dersom en fjerner bevilgningen til programmene som har et hovedfokus i sentrale strøk *reduseres mulighetene til å styrke den geografiske spredningen av kunnskaps/innovasjoner fra disse miljøene*. Samtidig er det også viktig for regional- og distriktpolitikken at den har en eksplisitt kobling mot den nasjonale innovasjonspolitikken for å unngå at den førstnevnte kun blir en "utkantpolitikk". Samtidig skal også innovasjonspolitikken ha et fokus mot å aktivisere de ulike ressursene som finnes i en nasjon, og noen av disse vil være lokalisert i DPV. Det er også viktig å styrke den geografiske dimensjonen i innovasjonspolitikken ("ulike virkemidler i ulike regioner"). Her har regional- og distriktpolitikken en betydelig funksjon.

Derfor anbefaler vi II), en videreutvikling av spredningsmekanismer, som den mest naturlige løsningen.

I forlengelsen av dette fokuset på å oppnå spredning av forskningsbasert kunnskap fra sentrale strøk til distriktene, er det også viktig at man *i programarbeidet anlegger et fleksibelt regionsperspektiv*. Dersom programpraksisen i for sterk grad vektlegger et distriktsfokus, kan dette gå på bekostning av prosjekter og satsinger som kombinerer aktører og institusjoner i sentrale strøk og virksomheter i distriktene. Prosjekter som inkluderer ulike typer aktører, ulike kulturer og ulike kunnskapssystemer vil i utgangspunktet ha størst potensial til å utvikle de mest innovative og nyskapende løsningene (Bærenholdt og Aarsæther 2000). Innovativ tenkning oppstår ofte i brytningen mellom ulike systemer og ideologier.

Selv om vi flere steder i analysen har argumentert for betydningen av å utvikle programmer og virkemidler som er rettet mot en oppgradering av regionale innovasjonssystemer og som kan bidra til vekst i distriktene, er det viktig at det *ikke* utvikles programkonsepter som blir for geografisk fikserte. Istedenfor handler det om å anlegge et fleksibelt regionsperspektiv og utvikle programmer som både inkluderer aktører i sentrale områder og aktører i distriktene. Samtidig er det naturlig at satsingene har sitt kjerneområde i noen spesifikke regioner.

Viktigheten av et fleksibelt regionsperspektiv kan illustreres med inkubatorordningen. En viktig del av dette konseptet er å tilby forretningsmessige tjenester for at den enkelte etablerer skal kunne få finansiert, utvikle og nå ut med sine produkter. I denne sammenheng er det ofte lagt opp til at eksempelvis SIVA skal formidle slike tjenester fra lokale partnere over en periode på fem år. Vår generelle kjenneskap i forhold til tilbud, kvalitet og behovet for forretningsmessige tjenester tilsier at en slik geografisk forankret strategi i en del sammenhenger blir for snever. I en økonomi hvor avansert og unik kunnskap blir en stadig viktigere brikke i verdiskapingen er det av avgjørende betydning at nyskappingsbedriftene får tilgang på de beste leverandørene. Fra vår forskning om små- og mellomstore bedrifters bruk av konsulent tjenester vet vi at i en del tilfeller er behovet for ekspertise så spesialisert at det bare finnes et fåtall og i noen tilfeller bare ett fagmiljø som virkelig kan dette. At det finnes gode leverandører lokalt er derfor langt fra alltid tilfellet (Rusten m.fl. 2005). Å planlegge en portefølje av leverandører som helt vil samsvare med de behovene foretakene har i forhold til forretningsmessig tjenesteyting, synes også vanskelig gitt at betingelser og behov hos så vel kundebedrifter som leverandører av forretningsmessig tjenester er i kontinuerlig endring. Holdningen til geografi i forhold til slike nettverk bør derfor være mer fleksibelt. For eksempel er erfaringene fra Mentorprogrammene for kvinner (for eksempel Fyrtårnprosjektet) at noen av de beste kandidatene befinner seg i Oslo i et velutviklet bedriftsmiljø preget av hard konkurranse. Disse lederne kan lære bort mye til andre i mer fattige ”gründerområder.”

Også i de mer klassiske bransjeprogrammene er det viktig at man har en fleksibel tilnærming til regionsbegrepet. Et eksempel på en slik satsing er BIT-programmet. BIT ble inngangsatt på grunn av dårlig kunnskap om mulighetene til å effektivisere driften ved hjelp av IT-løsninger blant små- og mellomstore bedrifter (SMB) for å gjøre disse mer konkurransedyktige, effektive og lønnsomme. Bransjens bedrifter bestemmer innhold og innsatsområder mens Innovasjon Norge stiller med metode og finansiering. BIT har gjennom ulike prosjekter utarbeidet en rekke hjelpemidler og maler. Hovedmålet er å bidra til økt konkurransekraft og

innovasjonsevne i SMB-bedrifter gjennom mer effektiv elektronisk forretningsdrift og IKT-løsninger. Dette skjer gjennom utvikling og spredning av løsninger innenfor elektronisk forretningsdrift og IKT gjennom bransjer og verdikjedeløsninger. Andre prosjekter har en verdikjedeløsning og vektlegger endringsprosesser og kompetanseoppbygging. Utvikling av bransjeløsninger skjer i samarbeid mellom bransjeforeninger, bransjebedrifter og programvareleverandører. Flere av de deltakende bransjene har betydelig geografisk spredning og inkluderer virksomheter både innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområde. Eksempler er Boligprodusentene, Kjøttindustrien, Møbel- og innredningsindustrien, Reiseliv og Fiske- og havbruksnæringen. Det ville vært lite gunstig om noen av disse satsingene skulle vært forbeholdt distriktsbedriftene innenfor de aktuelle bransjene. Da ville man redusert mulighetene for å få til læring og kunnskapsoverføring mellom virksomheter i sentrale strøk og selskaper i distriktene.

3.5. Porteføljens kvinne- og ungdomsprofil

I følge Olav Spilling er omtrent 79 % av alle nyetablerte bedrifter ledet av menn. Menn og kvinner forholder seg dessuten forskjellig i forhold til organisering av oppstarten. Hele 71 % av kvinnene etablerer enkeltmannsforetak, mens bare 55 % av mennene velger denne formen. Det er dessuten en langt mindre andel av kvinnene som danner aksjeselskaper. Her er andelen 26 % for kvinner og 42 % for menn (se www.likestilling.no/undertema.html?id=52).

Årsakene til at kvinneandelen blant gründere er lav er sammensatte. Det har sammenheng med kultur og sosiale normer, utdanning og yrkeskarriere. Blant annet er det vanskeligere for kvinner å starte opp fordi denne gruppen i langt større grad bare har praksis fra offentlig sektor. I følge Spillings tall har Entreprenører generelt i betydelig grad erfaring som ledere fra privat sektor, en kompetanse som de trekker på når de starter for seg selv. Ikke sjelden er det også slik at de som starter opp har tidligere erfaringer på dette området. Dette, sammen med det faktum at kvinner i betydelig grad har hovedansvaret hjemme, gjør sitt til at færre kvinner satser på egen virksomhet. I stedet er det en langt høyere andel enn menn som foretrekker deltidsarbeid. Heller ikke deltidsengasjement er vanligvis forenlig med det å drive egen virksomhet, i hvert fall ikke i oppstartsfasen (Alsos og Ljunggren 1999).

Løsningen på denne type utfordringer kan imidlertid ligge utenfor det som tiltaksapparatet kan påvirke. Mest nærliggende er det å tenke på at kvinners tradisjonelle utdanningsvalg og senere yrkeskarriere er mindre relevant i forhold til en orientering mot entreprenørskap enn det som gjelder for menn. Det å disponere tilstrekkelige ressurser ikke minst i form av tid til å kunne starte egen virksomhet, kan også i en del tilfeller vise seg å være en betydelig utfordring. Ofte må det løses i hjemmet ved at partene deler mer på de oppgavene som skal gjøres der.

”Kvinner i fokus” er navnet på den spesifikke kvinnesatsingen som inngår i de nasjonale satsingene innenfor regional- og distriktpolitikken. Dette tiltaket har til hensikt å fremme kvinners innsats i næringslivet, både som etablerere og ledere. Dette omfatter så vel kapital, men også arbeid med å endre holdninger slik at kvinner blir integrert og involvert i andre programsatsinger enn de som er spesielt øremerket dem. Kvinnesatsingen består av følgende delaktiviteter: Styrekandidater, Mentorprogram, Fyrtårn, Netverkskreditt og Kvinner og Innovasjon.

I tillegg til denne spesifikke satsingen er det også viktig at de enkelte programmene har ambisjoner om å involvere begge kjønn. Tabell 13 gir en oversikt over kvinnelige prosjektdeltakere i de programmene som inngår i vår analyse. Vi ser at deltakelsen fra kvinner i de fleste tilfeller ligger på under 30 %. Unntakene er nHS hvor 34 % av prosjektkandidatene fra høyskolene i 2003 var kvinner, og i særdeleshet Ungt Entreprenørskap som rapporterer at 50 % av lederne for ungdomsbedriftene er jenter. Kvinneandelen kan imidlertid være vesentlig høyere på enkeltsatsinger innenfor de forskjellige programmene. Fra BIT-programmet rapporteres det blant annet at man på satsinger rettet mot design og handel har hatt en kvinneandel på opptil 70 %.

Det er imidlertid viktig å merke seg at fokuseringen på arbeidsplasser for kvinner og ungdom eller kvinnelige prosjektdeltakere ikke nødvendigvis har vært med i de opprinnelige retningslinjene til programmene. F.eks ble kriteriet først introdusert i de formelle retningslinjene for næringshagesatsingen for 2002. Denne type forhold bør en ta høyde for i vurderingene av måloppnåelse. Skjevheter i den opprinnelige porteføljen kan være vanskelig å rette opp. Samtidig er det viktig å få til en informasjonsutveksling mellom satsinger som har opparbeidet gode erfaringer på å nå fram til kvinner, og programmer som i liten grad har jobbet med tematikken.

Tabell. 13. Innslaget av kvinner i de ulike programmene/satsingene.

Programmer/ satsinger	Andel kvinner
FRAM	20 % kvinner blant konsulentene, 20 % kvinner blant prosjektdeltakerne
FORNY	13 % kvinner i idehaver-teamet i 2003
NT-programmet	Rapporterer ikke kvinneandel
Inkubatorstipend	8 % av stipendene gikk til kvinner i 2003
ARENA	25 % kvinneandel i prosjektledelse, styringsgruppe o l
BIT-programmet.	Rapporterer ikke samlet på kvinneandel, men angir kvinneandel på enkeltsatsinger
Næringshager	18 % blant næringshageledere/ 23 % kvinnelige virksomhetsetablerere
Inkubator	14 % kvinnelige ansatte blant bedriftene i inkubatorene i 2003
Industri-Inkubator	Rapporterer ikke på kvinneandel
nHS (MOBII)	34 % av de rekrutterte kandidatene fra høyskolene var i 2003 kvinner
TEFT/FK (MOBI2)	Rapporterer ikke på kvinneandel
VS 2010	Rapporterer ikke på kvinneandel
Ung Entreprenørskap	50 % av lederne for ungdomsbedriftene er jenter

Kanskje enda viktigere for å få til en høyere kvinneandel, er uttalte målsetninger i programmene. Det at en nå har åpnet opp for også tjenesteyting innenfor flere av programmene synes erfaringsmessig å treffe bedre de feltene hvor mange kvinnelige har sitt jobbfelt. Et ytterligere potensial ville være å utvide ordningen også til å gjelde nisjesatsinger innen landbrukssektoren. En annen faktor av betydning for økt kvinneandel blant de som mottar prosjektstøtte, er at virkemiddelapparatet nå også i større grad åpner opp for å støtte mikrobedrifter. Et tredje element er i større grad å bemanne prosjektene/programmene med kvinner, da disse har lettere for å rekruttere blant sine egne. Det fjerde er å kommunisere aktivt i forhold til media for å fortelle om de bedriftene med kvinnelige ledere som har hatt suksess. Flere av de forholdene vi her har nevnt er imidlertid forholdsvis nye tiltak. Det vil derfor ta en del tid før en vil kunne se merkbart økning i andelen kvinnelige entreprenører. Kanskje tilsier dette at noen av prosjektkategoriene rettet mot denne målgruppen bør få en mer permanent karakter. I noen sammenhenger kan det imidlertid være hensiktsmessig å nedtone et for strengt kvinnefokus, da dette kan være stigmatiserende for denne gruppen. Med støtte i internasjonal forskning er det også grunnlag å hevde at observerte verdisett hos kvinner og menn i forhold til entreprenørskap og ledelse vel så mye har å gjøre med faglig innretning som det at disse to gruppene generelt sett har helt distinkte verdisett (Fagenson 1993). Endelig kan det også være slik at et helt annet sett av grep må til for å få flere kvinner på banen som bedriftsledere. Kanskje bør næringsparkene blant annet legge opp til også å ha tilgang på barnehager, om de vil ha andre typer etablerere enn selvstendige eller godt etablerte menn. En av lederne fra SIVA uttaler: ”Vi har spesielt fokus på kvinner og ungdom i

næringshagesatsingen. Det må imidlertid komme inn som en naturlig del av den totale satsingen. Det synes jeg vi har fått til i næringshagene. Her skal man bygge opp et miljø som er attraktivt også for ungdom og kvinner... På kvinner scorer vi allerede høyt. Når det gjelder ungdom så må vi ha litt mer tid. Vi må se om vi kan utvikle miljøer som det er attraktivt for ungdom å komme tilbake til. Det er mange av de miljøene som inviterer studenter og avgangselever i den videregående skole inn i sine miljø for å vise at dette kan være et sted hvor disse senere kan komme tilbake til og jobbe.”

Når det gjelder andelen ungdommer er det ikke så lett å få inn ungdommer som deltakere i programmene når det stilles krav om høy kompetanse eller en viss erfaring. Ungdom med høy kompetanse er ofte under utdanning eller er bosatt i områder av landet hvor spekteret av typer jobber er bredere enn det som gjør seg gjeldende i distriktene. Små nyetablerte virksomheter har også i mindre grad muligheter og ønske om å ansatte personer uten vesentlig arbeidserfaring. Disse forholdene kan gjøre det nødvendig med egne satsinger rettet mot ungdom, og i KRDs programportefølje er det to slike tiltak (Ungdomssatsingen til IN og Ungt Entreprenørskap). Begge disse jobber langsiktig og har som formål og utvikle *entreprenørholdninger* blant unge.

3.6. Finansieringsutfordringer

Gjennomgående preges offentlige virkemidler av betydelig grad av kompleksitet på finansieringssiden. Vi har tidligere vist at ulike aktører er inne på finansieringssiden på de forskjellige programmene. I en strategisk analyse av KRDs portefølje er det viktig å vurdere ulike utfordringer knyttet til KRDs rolle som finansør sett i lys av at både styringsformene og finansieringsformene er under endring.

3.6.1. Styringssignaler og styringsform

Finansiering gir påvirkningsmuligheter. Tradisjonelt har KRD ivaretatt en proaktiv rolle hvor de gjennom tett samarbeid med virkemiddelaktørene eller tilskuddsforvalterne har bidratt i utviklingen av virkemidlene og i prioriteringene mellom ulike programmer og satsinger. Som nevnt i kap.1.4.2 har den nåværende politiske ledelsen varslet en ny rolle for departementene hvor de skal være mindre aktive når det gjelder utformingen av virkemidlene. De skal gi klarere signaler på *hva* de ønsker å oppnå, samtidig som de skal gi større frihet til virkemiddelaktørene i forhold til *hvordan* de oppnår målene (St.prp.nr.51 (2002-2003), kap.5.5.1.). I prinsippet innebærer dette mindre grad av "hands on" fra programeierne i utformingen av programmene. Dette illustreres blant annet i bevilgningsbrevet fra KRD til Innovasjon Norge for 2004 hvor de uttaler at "*Departementet øremerker ikke rammer på programnivå for 2004*" (Tildelingsbrev fra KRD til Innovasjon Norge datert 29.01.04). Istedenfor gis det en fordeling på hovedsatsingsområder, mens det er opp til Innovasjon Norge (IN) å foreta en fordeling på programnivå. For NFR og SIVA ble bevilgningene gitt på programnivå også for 2004.

Det at man nå er i en endringsfase når det gjelder KRDs rolle innenfor virkemiddelapparatet bidrar til å skape en viss usikkerhet blant virkemiddelaktørene. KRDs nye rolle har enda ikke "satt seg". I budsjettprosessen hvor prioriteringene for neste års satsinger utformes gjennom dialog mellom KRD og virkemiddelaktørene oppfatter representanter fra virkemiddelaktørene at departementet i noen tilfeller kan være uklare på hva de egentlig ønsker. En av dem uttaler: "*KRD har nå trukket seg tilbake fra arenaer hvor man kan tenke høyt sammen. De har tradisjonelt engasjert seg mye, men nå er de ikke lenger en slik medspiller og tankekraft.*". Representanter for virkemiddelaktørene savner både faglige innspill og klarere signaler fra KRD på hva de ønsker å få til. På den annen side vil KRDs endrede rolle innebære større grad av autonomi for virkemiddelaktørene.

Som tidligere nevnt er NHD en viktig samarbeidspartner for KRD i finansieringen av programsatsingene (jf. tab.2). For 12 av de 18 satsingene bidrar både KRD og NHD i finansieringen. I utgangspunktet vil det være ulike *styringssignaler* som formidles fra de to departementene. I bevilgningsbrevene til virkemiddelaktørene understreker KRD at bruken av midlene skal anvendes på en slik måte at de støtter oppunder de strategiske grepene i regional- og distriktpolitikken (fokus mot innovasjon og nyskaping, utvikling av vekstkraftige

regioner og delegering av ansvar til regionalt nivå). Det understrekes også at midlene primært skal nyttes innenfor virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene (Bevilgningsbrev fra KRD til SIVA datert 29.01.04, s.2). I bevilgningsbrevet fra NHD til virkemiddelaktørene sies det at bevilgningen skal stimulere til innovasjon og verdiskapning og at den skal bidra til en realisering av HIP (Bevilgningsbrev fra NHD til NFR datert 16.01.04). Vi har tidligere vist at det synes å være en motsetning mellom NHDs næringspolitikk, som først og fremst har fokus mot å styrke næringslivets internasjonale konkurransekraft, og KRDs regional- og distriktpolitikken som har som formål å skape vekt i alle deler av landet. I praksis så har programmene håndtert disse ulike styringssignalene ved å anvende midlene fra KRD i det distriktpolitiske virkeområdet, mens midlene fra NHD anvendes i resten av landet.

Når det gjelder *styringsform*, så har de to departementene tradisjonelt representert to ulike tilnærminger. Som nevnt over har KRD vært proaktive i utformingen av programsatsingene, mens NHD har hatt en mer passiv rolle.

I våre samtaler med representanter for virkemiddelaktørene drøftet vi hvordan de vurderte implikasjonene av samfinansiering av programmer. *Det ble her påpekt at samfinansiering var krevende både i planleggings-, gjennomførings- og rapporteringsfasen for et program, men at det var fullt mulig å håndtere dette.* Blant annet er det flere som har påpekt det betydelige merarbeidet som følger av at ulike departementer har ulike prioriteringer og kriterier for hva rapporteringene skal omfatte. Enkelte stilte seg også kritisk til den sterke vektleggingen KRD hadde på bruken av egne midler innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Det opplevdes i noen tilfeller som vanskelig å oppfylle målsetningen om andel innenfor DPV fullt ut uten å redusere på kvalitetskravene til prosjektene. For satsinger som gikk over større geografiske områder, eksempelvis to fylker, kunne det også være vanskelig å registrere hvor mye av aktiviteten som var innenfor og hvor mye som var utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. I sin ytterste konsekvens kan også en for sterk vektlegging av å få opp brukerantallet innenfor det distriktpolitiske virkeområdet bidra til at man ikke i tilstrekkelig grad gjennom fellesprosjekter klarer å koble sammen brukere i sentrale strøk og i distriktene. Manglende evne til slik brobygging vil være negativt i forhold til en overføring av kunnskap fra sentrum til periferi.

Det er klare fortrinn knyttet til programsatsinger som inkluderer brukere både i distriktene og i sentrale strøk. Det at eksempelvis kvinner kan være en prioritert målgruppe uansett lokalitet,

kan til og med forsvarers rent distriktspolitisk. Unge og spesielt kvinner hører blant den gruppen som oftest flytter fra distriktene og inn til byene for å ta seg utdanning og arbeid og blir værende. Et virkemiddelapparat orientert mot kvinnelige entreprenører og ledere som også favner om sentrale strøk vil dermed også kunne involvere en del kvinner med opprinnelse i distriktene. Enkelte av disse vil til og med kunne utvikle en virksomhet som gjør det mulig for dem å flytte tilbake.

Enkelte vurderte utarbeidelse av flere ulike årsmeldinger tilpasset de ulike departementene på finansieringssiden som sløsing med ressurser. *Departementene bør følgelig i større grad evne til å se på tvers og ha en mer omforent forståelse om intensjonene med programsatsingene.* Det vil imidlertid være meget krevende å få til en slik samordning siden de enkelte departementene har sitt spesifikke ”sektoransvar” (eksempelvis regionalutvikling (KRD), økt verdiskapning (NHD), læring og kunnskapsutvikling (UFD)). De vil naturligvis være opptatt av å at programmene ”matcher” deres motiver for å delta på finansieringssiden. Vi tror likevel det er et potensial for å forenkle styringen av og rapporteringen fra programmene gjennom større grad av samordning av de enkelte økonomiske bidragsyternes intensjoner før programmet iverksettes.

Som en konsekvens av at KRD har endret sin rolle, slik at de i mindre grad skal influere på utformingen av virkemidlene, vil man framover få en mer enhetlig *styringsform* fra de to sentrale departementene (KRD og NHD). *Dette vil kunne bidra til å gjøre håndteringen av bevilgningen enklere for virkemiddelaktørene, men fortsatt vil det være utfordringer knyttet til det å oppfylle ulike målsetninger og styringssignaler.* Alternativet er at departementene kommer fram til felles målsetninger, noe vi drøfter nærmere i kapittel 6.

3.6.2. Departmentsideologier

Noe av bakgrunnen for at det er krevende med en samfinansiering av programmene er at departementene har ulike ideologier for innretningen av virkemiddelapparatet. I dette avsnittet vil vi se litt nærmere på forskjellen mellom KRD og NHD. I følge våre respondenter har NHD et markedsliberalistisk og tilretteleggende utgangspunkt, selv om det innenfor NHD også finnes alternative ideologier og tenkemåter. KRD har mer inntatt et utgangspunkt hvor staten skal kompensere på steder hvor det ikke finnes noe marked, og spesielt har dette adresse til

distriktene. Det som NHD oppfatter som detaljstyring, oppfatter KRD som desentralisering. Disse to ulike perspektivene påvirker både finansiell ”dosering” og spesifisering av faktorer som skal oppfylles i de respektive programmene. De to ideologiene er noe tilsvarende det en kan finne igjen i Gudmund Hernes (1975) sin modell av ulike dimensjoner knyttet til likhet og likeverdighet. Hernes (1975) hadde opprinnelig utdanningssystemet i tankene. Utgangspunktet for resonnementet er at personer har ulike utgangspunkt, og med *formallikhet* som er lik dosering av tiltaket så vil resultatet bli forskjellig. *Resultatlikhet* vil derimot ta høyde for at utgangspunktet varierer, og følgelig doseres det ulikt for at resultatet skal bli mest mulig likt. Likhetsprinsippets ulike fortolkninger slik den er utledet av Hernes, er gjengitt i tabell 14.

Bruker vi tilsvarende utlegning som den vi nettopp har beskrevet på virkemiddelapparatet, så kan vi starte med å hevde at betingelsene for entreprenørskap og nyetableringer er regionalt forskjellige, og at det skyldes forhold som næringsstruktur, skala på økonomien, tilgang på kompetanse, kapital og kultur. Spørsmålet blir så hvordan virkemiddelapparatet skal forholde seg til disse forskjellene.

Tabell 14. Ulike dimensjoner i spørsmålet om likhet/likeverdighet.

		UTGANGSPUNKT	
		Likt	Ulikt
BEHANDLING	Lik	Kompetanselikhet	Ressurslikhet
	Ulik	Formallikhet	Resultatlikhet

Formallikhet tilsvarende den vi finner i Hernes sin modell vil innebære at alle har like rettigheter så fremt et sett av betingelser er oppfylt. Skattefunnsordningen er et eksempel på tiltak som baseres på formallikhet. Formallikhet ligner også på den tilretteleggende og ”hands off” ideologien som er utgangspunktet til Nærings- og handelsdepartementet. Hernes hevder at ressurslikhet (formallikhet) kan i noen sammenhenger være problematisk fordi det skaper større forskjeller. Blant annet ville vi ikke akseptert en slik innretning av helsesektoren. I stedet er målet at alle skal nærme seg den samme grunnleggende helsestandarden. I følge Hernes, er et viktig kjennetegn ved prinsippet om resultatlikhet, at ansvaret for å få til dette er flyttet over til samfunnets institusjoner (Rusten og Hansen 2002). I forhold til virkemiddelapparatet og regional utvikling har KRD en slik rolle. Hvis ikke distriktenes særskilte behov ivaretaes, så vil forskjellene hva angår forutsetningene for en økonomisk bærekraftig næringsutvikling reproduseres. Alternativet slik vi kan tolke KRDs ideologi, er å

sørge for mest mulig grad av resultatlikhet. Dette vil innebære at tiltakene kan eller må være forskjellig ut fra at: a) individer/bedrifters kjennetegn og behov varierer, og at: b) de eksterne betingelsene varierer. Utgangspunktet blir et likeverdig tilbud som tar høyde for ulike regionale forutsetninger. Dette er noe av bakgrunnen for at KRD har inntatt en nokså aktiv rolle i forhold til konkretisering av virkemidlene. NHD derimot, tilstreber mest mulig likhet for dermed å unngå at tiltakene blir konkurransevridende. Samtidig kan det argumenteres for at en ensartet modell ofte vil være mer forutsigbar og lettere oppfattbar for brukerne. Regional- og distriktpolitikken skal på sin side sørge for et likeverdig velferdstilbud over hele landet. Det at offentlige myndigheter noen steder må gå inn med ekstratiltak fordi det kanskje mangler et fullgodt privat alternativ, anses som viktig også for den økonomiske utviklingen av næringslivet. Dette gagnar både de bedriftene som har sitt tilhold her, men også bedrifter i sentrale strøk med markedet eller andre relasjoner i distriktene.

Vi har her gjennomgått de to departementenes noe ulike utgangspunkt hva angår holdning og innretning i forhold til virkemiddelapparatet, uten å ta side i forhold til dette ⁵. Det synes heller ikke å være slik at det er enten eller i forhold til den ene eller den andre ideologien i utforming av virkemiddelapparatet. *I praksis finner vi innslag av begge ideologier i forhold til type tiltak og prioriteringer av målgrupper.* Hva som rent praktisk gjør seg gjeldende i et program har likevel sammenheng med finansieringsprofilen. KRD har kjøpt seg inn i programmer nettopp med den hensikt å sikre at den offentlige næringspolitikken også blir innrettet mot distriktene på en hensiktsmessig måte. Samtidig er nettopp de grunnleggende ideologiske forskjellene sammen med ulik kompetanse, det som vanskeliggjør koordinert innsats på tvers av departementene. En ender dermed med at styringssignalene som gies i tilknytning til bevilgningene ikke er samstemte. Dette utfordrer både den praktiske gjennomføringen og evalueringen som skal vurdere om faktiske resultater er oppnådd. For å sitere Prøysen: "Hvem skal en godblunke tel?". I forhold til det å utvikle effektiv rapportering og resultatmålingssystemer er det også særdeles viktig at de involverte departementene i hvert spesifikke program først koordinerer seg i mellom hva hovedmålene til programmet er, og deretter kommuniserer disse målene entydig videre til virkemiddelaktørene (jf. kap. 6.4). En slik samordning er imidlertid krevende å få til.

⁵ En annen vesentlig forskjell mellom NHD og KRD, som vi her ikke har anledning til å drøfte utførlig, er i forhold til styringsideologi. Den såkalte "bottum-up-praksisen", eller "social mobilisation", fikk utover på 1980-tallet et visst fotfeste i KRD, noe som i praksis impliserte en desentralisering av beslutningsmyndighet (Jakobsen 2004a). Hos NHD har den mer rasjonalistiske planleggingstradisjonene, eller "top-down-styringen", vært mer dominerende.

3.6.3. Nye finansieringsformer

Det er en internasjonal trend at man ønsker en større grad av ansvarliggjøring av det regionale nivået (Johnstad m.fl. 2003, Putnam 1993). Som tidligere nevnt har dette i Norge blant annet resultert i at ansvaret for en del av virkemidlene, blant annet den direkte bedriftsstøtten, er overført til fylkeskommunen og inngår som en del av det regionale utviklingstilskuddet.

I forlengelsen av dette er det også fra KRDs side et ønske om at de nasjonale programsatsingene i større grad skal ha regional medfinansiering. Et eksempel på en satsing etter en slik finansieringsmodell er Forskningsbasert kompetansemegling (FK), som ble startet opp i første halvdel av 2004. Programmet viderefører en del av prinsippene fra TEFT, som ble avsluttet i 2003, men tilstreber en sterkere regional forankring og ønsker å involvere flere aktører i prosjektarbeidet. Ordningen skal driftes regionalt, men skal ha et nasjonalt samlingspunkt for læring, erfaringsutveksling og videreutvikling. Kontraktspartner kan være fylkeskommunene eller andre institusjoner som påtar seg en koordinerende rolle innenfor det regionale partnerskapet. I tillegg til fylkeskommunen kan de regionale samarbeidskonstellasjonene inkludere forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler, bransjeorganisasjoner og andre relevante aktører. For 2004 må ikke det regionale partnerskapet, eksempelvis representert med fylkeskommunen, matche den summen som eventuelt bevilges sentralt. Fra 2005 er det imidlertid et krav at partnerskapet bidrar med like mye penger for å utløse den sentrale bevilgningen.

En slik finansieringsmodell byr på en rekke utfordringer. For det første forutsetter det at fylkeskommunene og andre sentrale aktører i regionen prioriterer medvirkning i slike nasjonalt initierte tiltak og at de har finansielle ressurser til å delta. Noe av intensjonene bak de regionale utviklingsmidlene er, i tillegg til å finansiere opp de bedriftsrettede tiltakene, å muliggjøre deltakelse i slike nasjonalt initierte tiltak innenfor regional- og distriktpolitikken. Dersom en tar utgangspunkt i at det er fylkeskommunen som skal bistå med den regionale medfinansieringen så påvirkes mulighetene for en slik medfinansiering av det faktum at det er betydelig grad av variasjon i hvor mye de enkelte fylkeskommunene mottar i utviklingstilskudd (tab.15). Midlene fordeles etter grad av sentralitet og distriktsfylkene mottar vesentlig mer enn de sentrale fylkene. Den direkte bedriftsstøtten, som "tar" en betydelig andel av de regionale utviklingstilskuddene, skal hovedsakelig anvendes innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Dette gir klare føringer på fordelingen.

Tab.15. Regionale utviklingstilskudd for 2004 fordelt på fylker (kap.551.post 60) 1)

Fylke	Bevilgning i mill.kroner	Bevilgning pr.1000 innbygger i kroner
Oslo	5,4	10 345
Akershus	5,4	11 067
Østfold	13,7	53 307
Vestfold	5,4	24 657
Hedmark	69,0	367 128
Buskerud	18,1	74 917
Telemark	39,9	240 602
Aust-Agder	13,9	135 534
Vest-Agder	12,8	80 250
Rogaland	18,6	47 892
Hordaland	51,6	115 955
Sogn og Fjordane	61,2	572 149
Møre og Romsdal	75,6	309 631
Sør-Trøndelag	63,2	234 222
Nord-Trøndelag	84,3	658 828
Nordland	199,1	840 280
Troms	127,8	840 723
Finnmark	113,0	1 547 534

Note: 1) Bevilgningen til Oppland tas over egen post.

Implikasjonene av denne fordelingsnøkkelen i forhold til regional medfinansiering av de nasjonalt initierte programmene, er at det i første rekke er ”distriktsfylkene” som har tilgjengelig ressurser til å delta på finansieringssiden. *For de forsknings- og kunnskapsintensive satsingene, som har sitt naturlige kjerneområde i sentrale strøk, vil det være krevende å få med de aktuelle fylkeskommunene på finansieringssiden.*

Nå viser imidlertid foreløpige erfaringer fra Forskningsbasert kompetansemegling, hvor det er en forutsetning med regional medfinansiering, at dette bildet ikke er entydig. Fylker som Finnmark og Hedmark, som mottar betydelige regionale utviklingstilskudd, hadde ikke inne prosjektsøknader i første runde. Derimot mottok man søknader fra sentrale fylker som Oslo og Akershus.

Et annen utfordring knyttet til en slik finansieringsmodell er at penger er nært knyttet til ønske om å kunne påvirke. En må kunne anta at fylkeskommuner som går inn med vesentlige bidrag i slike tiltak også vil ønske å påvirke innretningen av satsingen slik at den matcher de prioriteringene som fylkeskommunen ønsker å gjøre innenfor nærings- og regionalpolitikken. Det vil her være en betydelig utfordring knyttet til det å koordinere og samordne fylkeskommunene og eksempelvis NFRs prioriteringer. Går man svært langt i den *regionale*

skreddersømmen, og etablerer veldig forskjellige satsinger i de ulike regionene, er det også et spørsmål om hvor hensiktsmessig det er å ha en nasjonal koordinering.

En annen trend innenfor virkemiddelapparatet er ønsket om større grad av samfinansiering mellom offentlig og privat kapital gjennom brede regionale samarbeidskonstellasjoner. Eksempelvis har SIVA lenge jobbet med å aktivisere privat kapital, og det er private aktører inne på eiersiden både i næringshagene og i inkubatorene. I den nye satsingen på Industri-inkubatorer skal private aktører ha et særlig ansvar som drivere i prosjektene. En slik Industri-inkubator skal bidra til utvikling av vekstkraftige bedrifter gjennom å stimulere til knoppskyting og innovasjon basert på eksisterende industrivirksomhet. Hittil har industriinkubatorene hatt fokus på tradisjonelle industrimiljø i distriktene som domineres av en eller flere hjørnesteinsbedrifter og som har et klart omstillingsbehov, eksempelvis Årdal og Høyanger. I de nevnte eksemplene er det inngått intensjonsavtaler med Hydro Aluminium om etablering av Industri-inkubator. Hydro har varslet nedbemanninger på anleggene både i Årdal og Høyanger, og det er således "naturlig" at de bidrar i arbeidet med å få i gang omstillings- og nyskappingsprosesser.

Det har altså vært mulig å få inn privat kapital på eiersiden i etableringen av fysisk infrastruktur. *Derimot er det mer krevende å få private aktører til å bidra økonomisk på driftssiden i disse satsingene.* Dersom selskapene ikke føler en særlig forpliktelse til å bistå regionale og lokale omstillingsprosesser, kan medfinansiering fra private aktører være motivert ut fra at bidraget på sikt gir økonomisk avkastning. Etablering av slike konstellasjoner hvor offentlige tilskudd utløser privat kapital er ikke helt uproblematisk sett ut fra et programperspektiv. *Skal private aktører bidra på finansieringssiden vil de også kunne kreve medbestemmelse i forhold til innretningen av satsingen. De kan eksempelvis ønske å dreie satsingen i en annen retning enn hva virkemiddelaktøren ser på som hensiktsmessig ut fra gjeldende virkemiddel erfaring.* Også det at private aktører i noen tilfeller ønsker kortsiktig avkastning på investeringene, mens det offentlige virkemiddelapparatet ofte har intensjoner om regional utvikling av mer langsiktig karakter, kan i noen tilfeller skape konflikter.

Kapittel 4. Den geografiske organiseringen av programmene/satsingene

Vi har tidligere vært inn på at økt delegering av ansvar og oppgaver til regionalt og lokalt nivå er de sentrale strategiske grepene som er gjort innenfor regional- og distriktpolitikken. Dette har blant annet resultert i at det strategiske og operative ansvaret for den direkte bedriftsstøtten nå er overført til fylkeskommunene. I forhold til programmene uttaler en sentral representant for KRD: *”Det som har vært et problem er at de nasjonale programmene har vært for mye nasjonalt styrt, og det har ikke vært noe forpliktende samspill med regionene”*. Et viktig tema for vår analyse er å drøfte ulike sider ved en eventuell økt regionalisering av de nasjonale programsatsingene.

Spørsmålet blir da i hvor sterk grad programsatsingen bør regionaliseres og på hvilke måte dette kan gjennomføres. I diskusjonen knytter vi regionbegrepet i hovedsak til fylkeskommunen, siden de virkemidlene som allerede er blitt regionalisert, er knyttet til dette nivået. Vi har tidligere vist i hvilke grad det er gjennomført en delegering av ansvaret i de eksisterende programmene/satsingene (jf.tab.7). Det som i første rekke er iverksatt er en delegering av det operative ansvaret til regionalt nivå. Dette kan være at budsjettet for tiltaket fordeles i form av rammebevilgninger til de ulike DK-ene i IN, at kontraktspartnere eller prosjektansvarlige gis en pott som de så fordeler videre til prosjektdeltakere (eksempelvis nHS), eller at programmene organiseres i store regionale prosjekter med egen styringsgruppe (eksempelvis ARENA). Gjennomgående er det imidlertid *ikke gjennomført en desentralisering av det strategiske ansvaret i programmene*, dvs. at regionale representanter gis ansvaret for å videreutvikle og koordinere programsatsingen innenfor egen region. Unntaket er i første rekke Forskningsbasert kompetansemegling, som ble startet opp i 2004. Her er intensjonene at de regionale aktørene skal ha en sentral rolle i utviklingen av programkonseptet, og at de enkelte regionene gis stor frihet til å forme egne prosjekter.

I den påfølgende diskusjonen vil vi først ta for oss noen av argumentene for økt regionalisering (4.1). Deretter skisserer vi argumenter for en nasjonal koordinering av programmer (4.2), før vi presenterer ulike løsningsstrategier for en ny organisering av programmene (4.3). De to siste avsnittene tar opp andre sider ved regionaliseringsdiskursen. For det første diskuterer vi begrepet regionalt partnerskap og knytter dette opp mot

regionalisering av programsatsingene (4.4), før vi kort drøfter en sterkere regional forankring for virkemiddelaktørene (4.5).

4.1. Hvorfor økt regionalisering?

- Det er viktig å tilpasse virkemidlene til de spesifikke regionale utfordringene (jf. moderne innovasjonspolitik som argumenterer for ulike virkemidler i ulike regionene, dvs. varierende dosering, skreddersøm og spesialtilpassede virkemidler).
- Virkemidlene må håndteres av de som kjenner de spesifikke utfordringene, de komparative fortrinnene og det potensialet som den aktuelle regionen har, dvs. aktørene i regionen. Nasjonalt definerte satsinger vil ikke passe like godt i alle regioner.
- Den operative virkemiddelkunnskapen finnes ofte hos de som er nærmest brukerne, dvs. virkemiddelinstusjonene i regionene. Det er viktig å nyttiggjøre seg denne kunnskapen i utviklingen og gjennomføringen av satsinger.
- Det er viktig å utnytte de eksisterende regionale institusjoner bedre. Innenfor høyere utdanning og delvis også innenfor forskning finnes det i Norge en desentralisert struktur som kan aktiviseres på en bedre måte. Også deler av virkemiddelapparatet har etablert vesentlig kompetanse på lokalt og regionalt nivå. Gjennom regionalisering av programmidler kan en videreutvikle eksisterende regionale strukturer.
- Det er også viktig med nærhet til brukerne. En del av programmene har en søknadsprosedyre som brukerne kan oppfatte som svært krevende. Brukerne kan også oppfatte nasjonale satsinger og programmer som lite tilgjengelige. En oppnår større nærhet og sannsynligvis bedre tilgjengelighet dersom markedsføring og søknadsbehandling skjer i operative enheter som er nærmere brukerne. God lokalkunnskap gir også gode muligheter for betydelig treffsikkerhet i satsingene.

4.2. Fordeler ved nasjonal koordinering

- På nasjonalt nivå er det for de enkelte programmene/satsingene bygd opp systemer for styring, evaluering og resultatmåling. Dette er igjen viktig for læring og videreutvikling av programmene. Det er ikke realistisk med oppbygging av tilsvarende systemer regionalt.
- Det er betydelig virkemiddelkompetanse sentralt hos virkemiddelaktørene (i hovedkontorene). En regionalisering av programmene vil gi en "oppsplitting" av denne kompetansen.
- Nasjonal koordinering gir bedre muligheter for læring på tvers av programmer/virkemidler. Eksempelvis vil fysisk nærhet mellom de programansvarlige sentralt hos virkemiddelaktørene gi muligheter for utformell og hyppig kommunikasjon.
- To av virkemiddelaktørene, IN og NFR, har sitt hovedsete i Oslo. NFR har også det aller meste av sin stab lokalisert i Oslo. Her finner man også andre relevante offentlige institusjoner for politikkutforming og politikkgjennomføring. Her har man også et betydelig finansmiljø som kan tilføre det offentlige virkemiddelapparatet viktig kompetanse. Gjennom nasjonal koordinering av programsatsingene kan man stimulere til *en utvikling av "virkemiddelklyngen"*, og nyttiggjøre seg av den kompetansen som finnes her.
- Nasjonal koordinering øker også mulighetene for å hente inn internasjonale impulser gjennom de nettverkene som virkemiddelaktørene besitter.
- Nasjonal koordinering sikrer kvalitet i satsingen gjennom etablerte systemer for prosjektvurdering, og ved at dette gir nasjonal konkurranse om midlene.
- De enkelte regionene kan ha en for sterk regional profil på ressursbruken, dette kan gi en "regional lock-in" situasjon. I det praktiske programarbeidet er det viktig å trekke inn andre impulser/ressurser og bli målt opp mot andres resultater og erfaringer. Det

regionale nivå kan bli utilstrekkelig, og i blant kan det være prosjekter som er regionsoverskridende som er de mest vellykkede. Gjennom nasjonal koordinering kan en dessuten lettere få spredt de gode erfaringer mellom regionene.

- Nasjonal koordinering gir sannsynligvis større muligheter for langsiktighet i satsingen, og forutsigbarhet verdsettes av brukerne. Også det nasjonale nivået er sårbart for varierende politiske prioriteringer, men en må anta at dette i enda sterkere grad vil kunne være tilfellet på regionalt nivå.
- Regionalisering av de nasjonale programsatsingene vil særlig være krevende for satsinger som opereres av aktører som ikke har et eget apparat i fylkene, dvs. SIVA og NFR. De pågående samarbeidsdiskusjonene mellom virkemiddelaktørene og intensjonene i HIP-en om å utvikle en felles brukerfront mot kunden vil kunne redusere dette problemet.
- Eksisterende kompetanse i det regionale virkemiddelapparatet er ikke tilstrekkelig til å kunne gjennomføre en bred satsing på ulike felt. Eksempelvis er det svært varierende kompetanse i de forskjellige DK-ene til IN, blant annet er det noen av dem som har begrenset erfaring med å jobbe mot FoU-miljøer. Liten tilførsel av nye ressurser og stillinger til DKene de siste årene, i forbindelse med slanking av organisasjonen, har også gjort at man i mindre grad er blitt tilført nye ressurser som har spesifikk kompetanse på det å jobbe med innovasjon, kommersialisering og kobling forskning – næringsliv.
- En begrenset spisskompetanse i det regionale virkemiddelapparatet vil gi mindre målrettede satsinger. Det vil også være vanskeligere å utvikle nyskapende og eksperimenterende satsinger.
- Regional koordinering gjør det også vanskeligere eksempelvis for verdikjede/bransje-satsinger å få inn deltakere med tilholdsted i andre regioner. Det kan være problematisk å få inn de nasjonalt ledende selskapene innenfor den aktuelle sektoren, dersom disse er lokalisert i andre regioner. Ved nasjonal koordinering blir det enklere

å utnytte hele markedsspekteret av leverandører enn hva tilfellet vil være med et regionalt fokus.

4.3. Endret geografisk organisering

I utgangspunktet kan det skisseres to ulike løsningsalternativer eller modeller for den geografiske organiseringen av programmene/satsingene;

- i) ”full” regionalisering
- ii) nasjonale program med en sterkere regional forankring.

Vi vil fraråde en full regionalisering av programmene og heller argumentere for at det utvikles nasjonale programmer med en sterkere regional forankring. Ved å ta for oss ulike sider ved de to løsningsalternativene, vil vi i den påfølgende gjennomgangen gi noen premisser for denne anbefalingen. Vi vil også gå nærmere inn på hvordan det kan utvikles programmer med en sterkere regional forankring.

4.3.1. Argumenter mot en ”full” regionalisering av de nasjonale programmene

- I det foregående avsnittet viste vi at viktige elementer ved programutvikling/drift best sikres gjennom nasjonal koordinering.
- Det er risikofylt å gå for langt i regionaliseringen med gjeldende fylkesstruktur siden denne er under vurdering. Eksempelvis antyder Kommunenes Sentralforbund (KS) en modell bestående av 5-9 regioner, mens signalene fra Distriktskommisjonen også går i retning av en forenkling av dagens fylkesstruktur. Det er følgelig lite hensiktsmessig å bruke ressurser på å etablere regionale institusjoner tilpasset gjeldende fylkesstruktur.
- Nåværende programmer vil sannsynligvis kunne videreføres i et regionalisert format, men *vanskelig å utvikle nye tilsvarende programsatsinger ved en full regionalisering.* Nye regionale programmer vil sannsynligvis få en annen form og innhold.

- Det vil være store forskjeller i regionenes evne til å håndtere programsatsinger. Fylkeskommunene som besitter betydelige finansielle og administrative ressurser vil ha gode forutsetninger for å utvikle egne regionale programsatsinger, mens mulighetene vil være vesentlig mer begrenset i regioner med mer knappe ressurser.
- Det har vært en reduksjon i de administrative ressursene til SND/IN de siste årene og det er krevende for saksbehandlere på DK-ene å selge inn og å følge opp programsatsinger. Dette kan resultere i at de i mindre grad ønsker å videreføre slike programaktiviteter dersom midlene regionaliseres. Resultatet kan bli en økt dreining mot frie midler som skreddersys den enkelte kunde. Dette trenger ikke være negativt isolert sett, mens dersom en ønsker å opprettholde programmer som er en del av virkemiddelapparatet, er dette lite gunstig.

4.3.2. Utvikling av nasjonale programmer med en sterkere regional forankring

- Det er viktig at de enkelte virkemidlene tilpasses det spesifikke behovet i de ulike regionene (jf. innovasjonspolitikken). Således er det fordelaktig med større grad av frihet på regionalt nivå for å strukturere egne satsinger innenfor det gjeldende program. Eksempler på program med betydelig grad av skreddersøm er VS2010 og ARENA, mens eksempelvis FRAM baserer seg på et ”strammere” opplegg.
- Nye programsatsinger må ha en basis i operativ regional kunnskap. Konseptene må utvikles og testes gjennom pilotsatsinger i utvalgte regioner.
- Regionale piloter, som gir regional deltakelse i utviklingsfasen, er også viktig for å styrke den regionale forankringen. Denne forankringen må også styrkes gjennom økt vektlegging av regional medfinansiering.
- En ”moden” basisstruktur for tiltakene kan overføres til regionene for regional tilpasning. Det er viktig med skreddersøm innenfor etablerte programstrukturer.

- Prosessen i retning av økt regional tilstedeværelse både for SIVA og NFR er viktig for å hente inn operativ kunnskap som kan anvendes til programutvikling. Samtidig vil det styrke koblingene mellom regionalt og nasjonalt nivå i gjennomføringen av programmene.
- For å sikre seg at de nasjonale programsatsingene baserer seg på variert regional operative kompetanse og for å styrke samhandlingen mellom ulike typer regioner er det viktig at *også fylkene i sentrale strøk gis anledning til å delta i programsatsinger som forutsetter regional medfinansiering*. En må unngå at programmene blir *”nasjonalt koordinerte distriktssatsinger”*.
- *Rolle- og arbeidsfordelingen mellom det nasjonale og det regionale nivået må tilpasses utfordringene i de enkelte programmene*. Dreier det seg eksempelvis om en spisset satsing mot utvalgte aktører som har et betydelig vekstpotensial nasjonalt og internasjonalt, er det sannsynligvis mest effektivt med en vesentlig nasjonal koordinering.
- *Rene tilskuddsordninger som i liten grad er innrammet av et programkonsept kan i betydelig grad desentraliseres*. Dersom det i liten utstrekning etableres fellesaktiviteter for stønadsmottakerne og man i begrenset grad opererer med en overordnet programstruktur, blir også behovet for nasjonal koordinering mindre.
- Siden det i liten grad finnes etablert kunnskap om hensiktsmessige måter å organisere samspillet mellom det nasjonale og regionale nivået på i programsatsingen, oppfordres KRD til *å stimulere til en testing av ulike varianter/organisasjonsmodeller*. Forskningsbasert kompetansemegling, Distribuert Inkubator, Arena, VS2010 og FORNY rettet mot høyskoler er noen eksempler på satsinger som prøver ut en mer regional orientering av nasjonale programmer. I tillegg er det blant annet innenfor nHS et økende fokus på hvordan man kan oppnå en sterkere regional forankring. Også i andre relevante programmer bør man teste ut alternative organisasjonsmodeller. *Det er viktig at det etableres et systematisk kunnskapsgrunnlag om hva som er en hensiktsmessig geografisk organisering av programmene*. Gjennom

denne rapporten er en del sterke og svake sider ved eksisterende og alternative modeller drøftet.

- Forskningsbasert kompetansemegling, som startet opp i 2004, er kanskje det programmet som er kommet lengst i en regionalisering. Erfaringsgrunnlaget er naturligvis begrenset siden man nylig har startet opp, og det er en rekke utfordringer knyttet til satsingen. Utfordringene finner man både på finansieringssiden, blant annet i hvilken grad man evner å trekke med regionale aktører i et forpliktende samarbeid hvor de også bidrar finansielt. I tillegg er det flere utfordringer knyttet til programorganiseringen. Det er blant annet et spørsmål om hvor strategisk man egentlig skal jobbe i forhold til utvikling av programkonseptet i de ulike regionene. Sannsynligvis vil det være mest hensiktsmessig at det meste av strategitenkingen foregår i en sentral programledelse. Et annet spørsmål er hvor langt man skal gå i den regionale ”skreddersømmen”. Blir satsingene i de forskjellige regionene for ulike vil det bli et spørsmål om hvor hensiktsmessig det er med en nasjonal koordinering og erfaringsutveksling på tvers av regioner.

Oppsummert bør utviklingen av nasjonale programmer med sterkere regional forankring baserer seg på følgende prinsipper:

- i) Testing av nye konsepter og videreutvikling av eksisterende konsepter gjennom regionale piloter
- ii) Regional medfinansiering for å få inn reelt regionalt ansvar for gjennomføringen av tiltaket
- iii) Det nasjonale nivået i programsatsingen må ha ansvar for kvalitetssikring, etablering av læringsarenaer på tvers av programmer og virkemidler og videreutvikling av konseptet
- iv) Rolle- og arbeidsfordeling mellom det nasjonale og regionale nivået må tilpasses utfordringene i det enkelte program. For internasjonalt orienterte og spissede satsinger vil det sannsynligvis være fordelaktig med et betydelig ansvar nasjonalt.

Det er viktig at ansvarlige myndigheter er prøvende i tilnærmingen, og at det ikke foretas dramatiske endringer i programstrukturen/organiseringen på basis av et begrenset kunnskaps- og erfaringsgrunnlag. Til nå eksisterer det lite kunnskap om hvilke arbeidsformer som gir den beste regionale forankringen av programsatsingene.

Den drøftingen som vi her har gjort av den geografiske organiseringen av programmene/satsingene baserer seg på samtaler med programansvarlige, og på programdokumenter og relevant litteratur. I en videre drøfting av problemkomplekset burde man i også i større grad involvert aktuelle aktører på regionalt nivå. Rammene for vår analyse muliggjør imidlertid ikke bruk av et mer omfattende datatilfang.

4.4. Om regionalt partnerskap og programsatsingene

Den pågående drøftingen om en endring i den geografiske organiseringen av de nasjonale programmene er altså nært forbundet med det politiske ønsket om å gi fylkeskommunene større ansvar i virkemiddelbruken. En slik ansvarsoverføring knyttes ofte til behovet for en videreutvikling av *det regionale partnerskapet*. Partnerskapet skal betjenes av fylkeskommunene, og baseres på et forpliktende samarbeid mellom næringsliv, virkemiddelaktører, private organisasjon og kommuner.

Gjennom delegering av ressurser og ansvar til fylkeskommunen er det et potensial for at man kan aktivisere/realisere dette regionale partnerskapet. I utviklingen og gjennomføringen av aktuelle tiltak skal man da trekke inn de relevante aktørene i partnerskapet. Den regionale partnerskapstankegangen handler om dialog og samarbeid mellom aktører, og utvikling av en næringspolitikk som innebærer et nært forhold til de involverte aktørene (brukerne).

Gustavsen (2003) hevder at det finnes elementer av slikt regionalt partnerskap over hele landet, men at det tar ulike former. Partnerskapet baserer seg i større grad på historiske og institusjonaliserte møteplasser i de enkelte regionene, enn møteplasser som er etablert i kjølvannet av politiske vedtak. Dermed er det ikke et enhetlig mønster for hvordan partnerskapet praktiseres.

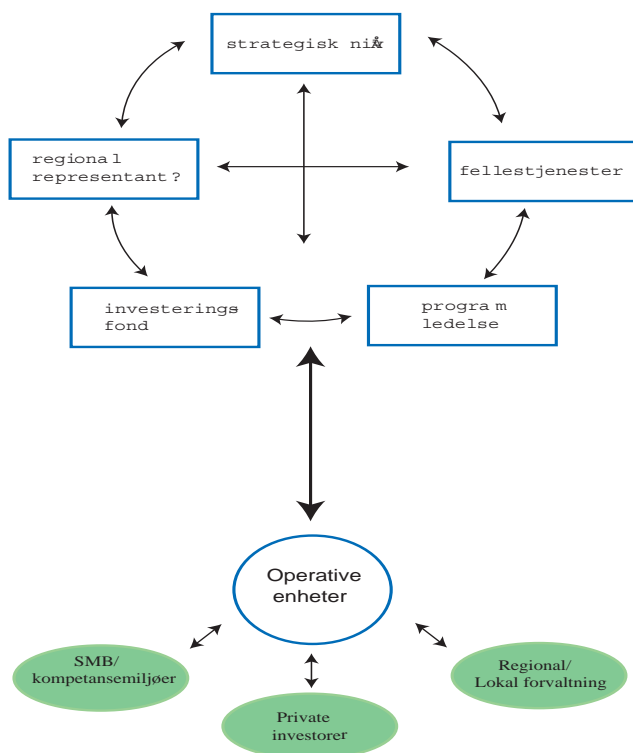
Selv om en god regional forankring av programsatsingene er viktig for et vellykket resultat er en slik integrasjon vanskelig å måle, all den tid konseptet regionalt partnerskap er såpass uklart. I forlengelsen av en slik betraktning blir det også problematisk å angi generelle retningslinjer for hvordan en skal styrke programmenes integrasjon i det regionale partnerskapet.

De regionale utviklingsplanene på fylkesnivå kan sees på som et strategisk styringsredskap for partnerskapet. Enkelte av de nasjonale programmene har på regionalt nivå jobbet for å bli integrert i disse regionale utviklingsplanene, og dermed bli en aktiv del av partnerskapet, eks ARENA, VS2010, FRAM, nHS, TEFT. *Flere av programmene etterlyser imidlertid en mer proaktiv rolle fra fylkeskommunene, der de i større grad viser evne til å integrere programsatsingene i det øvrige utviklingsarbeidet og ikke bare lister det opp som en av mange aktuelle satsinger.*

Det er også en fare for at en har for store forventninger til det regionale partnerskapet som organisatorisk løsning for å styrke regionale utviklingsprosesser. Erfaringer fra Sverige viser eksempelvis at etableringer av regionale partnerskap for gjennomføring av den ”regionale tilveksttalen” i begrenset grad bidro til økt regional vekst. Noe av årsaken til manglende vekst var at man ikke klarte å etablere et forpliktende samarbeid mellom de involvert aktørene (Riksrevisionsverket 2002). I mange tilfeller eksisterer det altså betydelige koordineringsutfordringer som må løses før det kan vokse fram et velfungerende regionalt partnerskap. Det vil både være utfordringer knyttet til fylkeskommunene for å ivareta en aktiv rolle i partnerskapet, samtidig som IN, SIVA og NFR må finne en hensiktsmessig form på egen regional tilstedeværelse i forhold til programsatsingene. Her er det også utfordringer knyttet til en økt samordning av virkemiddelaktørenes regionale tilstedeværelse.

4.5. Utvikling av regionale kompetansesentre

Også organisering av virkemiddelapparatet påvirker mulighetene for en økt regionalisering av programsatsingene. Ut fra en ideal-modell tankegang ville det vært mest hensiktsmessig å samle all ledelse og administrasjon knyttet til virkemiddelapparatet på et sted som samtidig er nært brukerne. Erfaringene fra organiseringen innen kommersielle selskaper er at samlokalisering ikke alltid er hensiktsmessig fordi produktområdene blir svært forskjellige og komplekse.



Figur 1. En ideal modell av hvordan virkemiddelapparatet kan organiseres etter en konsernmodell

En alternativ organisasjonsmodell vil være en divisjonalisert struktur hvor fellesfunksjoner samles sentralt, men hvor ellers ulike enheter får et geografisk og faglig ansvar på vegne av resten av organisasjonen (se fig.1). Et slikt fagansvar bør i så fall representere en ressursbase som også andre deler av konsernet kan trekke på. Samtidig bør denne type enheter være lokalisert i nærheten av industrielle miljøer med beslektede aktiviteter. Argumentet som taler for å fordele virksomheten på flere geografiske enheter kan være å spre risikoen, utnytte lokale komparative fortrinn og å komme nærmere markedet. Vi kjenner til denne formen for organisering fra flere kommersielle selskaper. Et eksempel er for eksempel Norsk Hydro som blant annet har lagt olje- og gassdivisjonen til Bergen. Det er flere forhold som er viktige for å sikre en effektiv virksomhet innen slike modeller: For det første er det av betydning at virksomheten mellom enhetene er godt koordinert, og for det andre at de ulike divisjonene tilskrives et selvstendig resultatansvar. For det tredje at de divisjonaliserte enhetene er representert gjennom deltagelse i en felles ”konsernledelse,” og for det fjerde at det finnes godt med ressurser som sikrer samarbeid på tvers av ulike Center of Expertise. Vi har i dette prosjektet ikke hatt anledning til å utarbeide en full analyse av alle sider ved organisering av

det norske virkemiddelapparatet. Det er imidlertid noen svakheter ved eksisterende strukturer som er framkommet blant annet gjennom intervjuene som bør nevnes. Dette er:

- Arbeidsdelingen mellom SIVA og Innovasjon Norge framstår betraktet utenfra (for brukerne) som uklar.
- Regionale enheter er i varierende grad integrert i fellesfunksjonene nasjonalt (bl.a. gjelder dette SIVA-systemet).
- Det eksisterer en viss grad av regional spesialisering både knyttet til virkemiddel som for eksempel næringshagesatsinger og andre programsatsinger spesielt på tvers av institusjonsgrenser. Programmene har imidlertid gjennomgående for liten bemanning, kompetanse, økonomiske ressurser og heller ikke en insentivstruktur som gjør at det blir særlig omfang av aktiviteter på tvers.

En mulig løsning i forhold til å styrke virkemiddelapparatet regionalt kan være samordning i større geografiske enheter enn det en finner i det nåværende systemet, i den hensikt å utnytte samdriftsfordeler i forhold til administrasjon og fagmiljø. Det blir på den måten også lettere å holde oversikten og få til koordinerte initiativ på tvers av regioner. På den annen side kan jo dette bidra til større fysisk avstand til en del av kundene. Denne utfordringen kan eventuelt løses ved at representanter for de ulike regionale kontorene har spesialansvar for utvalgte deler av regionen og jobber tett opp mot brukerne i disse områdene via fysisk tilstedeværelse. Særlig for de bedriftsrettede virkemidlene er det viktig med en betydelig nærhet i forhold til brukerne.

Som vi har vært inne på tidligere i rapporten, er det prosesser på gang både i SIVA og NFR i retning av en sterkere regional tilstedeværelse for disse virkemiddelaktørene. SIVA jobber for å bedre samordne egen aktivitet i de forskjellige regionene, mens NFR i april 2004 iverksatte en ordning med egne regionale representanter. Per dato har man 7 slike representanter i utvalgte regioner. De regionale representanter skal bistå brukere i forhold til forskningsrådets programmer og målbar regionale FoU-behov. Det er videre iverksatt drøftinger mellom virkemiddelaktørene for å utvikle en felles brukerfront ovenfor kundene. En viktig del av dette arbeidet vil naturligvis være å finne fram til en hensiktsmessig regional tilstedeværelse for virkemiddelapparatet.

Kapittel 5. Læring og kunnskapsutvikling

I utviklingen og driften av de ulike programmene er læringsaspektet viktig. I dette kapitlet drøfter vi læring og kunnskapsutvikling i og mellom programmer. Innledningsvis gir vi en teoriinformert diskusjon av ulike typer læring (kap.5.1.). Deretter drøftes læring i programmene og da både basert på erfaringsutveksling og evalueringer (5.2). Det påfølgende avsnittet tar for seg læring mellom programmer (5.3), før vi diskuterer aktuelle læringsbarrierer (5.4).

5.1. Ulike typer læring

Gjennom læring og kunnskapsutvikling kan en stimulere til bedre programmer og mer vellykkede resultater. Læring innebærer at organisasjonen tilføres eller opparbeider seg ny kunnskap, som igjen kan resultere i ny praksis. Det er imidlertid ikke all læring som innebærer endret praksis (Nonaka og Takeuchi 1995, Gnyawali og Stewart 2003, Jakobsen 2004b). Læring er et komplekst og variert fenomen, det kan foregå på ulike måter og kan ha ulikt omfang. Læring i virkemiddelapparatet kan i hovedsak foregå på *fire ulike nivåer*;

- I) prosjektnivå
- II) programnivå
- III) virkemiddelaktørnivå
- IV) departementsnivå

I den operative gjennomføringen av programmene er det de tre første nivåene, prosjektnivå, programnivå og virkemiddelaktørnivå, som er de sentrale og som vi i hovedsak vil rette søkelyset mot i den videre drøftingen. Det er imidlertid viktig å understreke at læring og kunnskapsutvikling på departementsnivå er viktig for å kunne gi de rette politiske signalene i forhold til innretningen av virkemiddelapparatet, og for å kunne utvikle en virkemiddelportefølje som er hensiktsmessig i forhold til de politiske målsetningene. Forhåpentligvis vil vår analyse stimulere til slik diskusjon og læring på departementsnivå.

Læring på prosjektnivå kan både skje via de erfaringene som prosjektet gjør, men kanskje enda viktigere er læring med utgangspunkt i kommunikasjon og erfaringsoverføring med

andre prosjekter. Mye av den viktigste læringen skjer via *interaktive prosesser*. Læring på programnivå kan finne sted gjennom de erfaringene som programorganisasjonen gjør, via eksterne evalueringer som kan bidra til en videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget (programteorien) og organisasjonsformen for programmet, og gjennom kontakt med andre programmer. På samme måte kan en også se for seg læringsprosesser hos virkemiddelaktører, dvs. intern erfaringsoppbygging, eksterne evalueringer og kontakt med andre virkemiddelaktører. Som oftest skjer læring på prosjekt-, program- eller virkemiddelaktørnivå gjennom en kombinasjon av disse ulike læringsalternativene. I tillegg vil naturligvis den kontakten som prosjekter, programmer og virkemiddelaktører har med aktører i omgivelsene kunne stimulere til kunnskapsutvikling og læring.

Et annet viktig spørsmål er *omfanget* av læringen. I litteraturen skilles det gjerne mellom "single loop learning" og "double loop learning" som ulike typer læring (Argyris og Schön 1978). "Single loop learning", eller "enkelkretslæring", innebærer at aktørene i programmet eller de programansvarlige på bakgrunn av feedback og observerte konsekvenser av handling tilpasser praksisen slik at den blir mer hensiktsmessig. Ved "double loop learning", eller "dobbelkretslæring", handler det om å gjøre en mer inngående vurdering om selve ideen bak organiseringen er fordelaktig. Et tilsvarende begrepspar er skille mellom læring som "exploitation" og læring som "exploration" (Holmqvist 2003). "Exploitation", eller "nyttiggjøring", dreier seg om den mer eller mindre kontinuerlige kunnskapsutviklingen som skjer eksempelvis i et offentlig program. Gjennom eksterne input og gjennom egne erfaringer lærer programdeltakere og programansvarlige å bruke kunnskapen på en hensiktsmessig måte, og de erfarer hvilke praksiser som gir suksess og hvilke som er lite fordelaktige. Læring som "exploration", eller "utforskning", er tilfellene hvor organisasjonen er refleksiv og gjør en mer grunnleggende vurdering av egen praksis, noe som igjen kan resultere i mer radikale og innovative handlingsvalg. Et program bør i utgangspunktet både tilrettelegge for læring som "nyttig-gjøring" og læring som "utforskning". "Nyttiggjøring" handler om å videreutvikle eksisterende kompetanse, mens "utforskning" dreier seg om å introdusere nye innfallsvinkler og perspektiver (Actenhagen m.fl. 2003).

5.2. Læring i programmene

5.2.1. Erfaringsutveksling

Slik vi ser det, er det et betydelig fokus blant virkemiddelaktørene på viktigheten av å utvikle mekanismer for spredning av erfaringer internt i programmene. Det er utbredt at programmene har etablert erfaringskonferanser (årlig eller flere ganger i løpet av året) og andre samlinger med prosjektdeltakere, hvor hensikten blant annet er å etablere nettverk mellom prosjekter og få til erfaringsdeling. I en del tilfeller er det også opprettet egne prosjektlederforum, hvor prosjektlederne kan utveksle erfaringer. Videre finnes det en rekke uformelle møteplasser i de ulike programmer, som lunchmøter, videokonferanser, møter med brukergrupper osv.

Det som er en utfordring for erfaringsamlinger, er at aktørene i enkelte sammenhenger kan se på andre deltakere som konkurrenter og at de av den grunn kan være restriktive med å dele på egne erfaringer. Samtidig kan imidlertid slike samlinger ha en betydelig verdi når deltakerne evner å dele på sine erfaringer, noe som er observert i flere av programmene. En av respondentene vi snakket med, understreket også betydningen av å utvikle mer faste nettverk mellom prosjektdeltakere: *”Da er det mulig å skape gruppedynamikk, hvor det er en fellesskapsfølelse og en omforent forståelse av at de skal jobbe sammen for å utvikle bedriftene”*.

Fra andre ble det påpekt at det var viktig å tenke utradisjonelt både i forbindelse med erfaringskonferanser og ved etablering av slike nettverk av prosjekter: *”Det er viktig å sette sammen grupper som har ulike deltakere, og vi må våge å bringe inn andre som tenker annerledes”*. Når ulike holdninger møtes så kan dette bidra til en vesentlig grad av refleksivitet, som igjen kan gi en betydelig læring for de involverte aktørene. I et slikt læringsperspektiv er det følgelig viktig at programmene har deltakere som er ulike i forhold til enkelte indikatorer, samtidig som det gir sterke føringer for å trekke inn erfaringer fra andre program og satsinger. Den nevnte respondenten understreker at det er viktig å få inn noen ”fremmedelementer” som kan gjøre at prosjektdeltakerne må tenke igjennom det de holder på med. Her kan en tenke seg variasjon både etter sektor, lokalisering, prosjektenes modenhet og vekstambisjoner. Også variasjoner etter prosjektleders kjønn og alder kan anvendes som kriterium for å etablere konstellasjoner hvor man kan utveksle *ulike* erfaringer.

5.2.2. Evalueringer

Et annet viktig tiltak som bidrar til læring og kunnskapsutvikling er evalueringer. For de enkelte programmene er det på ulike tidspunkt gjennomført eksternt utførte evalueringer. I tillegg har de fleste av programmene som har gått over en viss tid, utviklet opplegg for årlig selvevaluering. Kravet om å gjøre evalueringer av offentlig finansierte tiltak er institusjonalisert og nedfelt i "Økonomireglementet for Staten, §3.3" (Finansdepartementet 2001, s.2). Frekvens og hvilket omfang evalueringene skal ha, spesifiseres ikke, men det forutsettes at dette vurderes på bakgrunn av tiltakets politiske betydning, størrelse, resultatutvikling og antatte effektiviseringspotensial (ibid.s.23).

Evalueringer kan både vurderes ut fra et rasjonalistisk eller teknisk perspektiv, hvor det handler om å kontrollere at resultatene svarer til forventningene, og et institusjonelt perspektiv hvor evalueringer sees på som en mekanisme som kan bidra til å få i gang læring og kunnskapsutvikling i de programmene som er gjenstand for analyse (Jakobsen 2004b). I vår drøfting er den siste tilnærmingen den mest interessante. Kunnskapen som produseres gjennom en evaluering skal stimulere til diskusjon, refleksjon og økt erkjennelse hos de som evalueres. Samtidig vil kunnskapen fra evalueringen bare være en av flere mulige tolkninger av om et program har vært vellykket. Evalueringer vil inngå i den mer eller mindre kontinuerlige meningsproduksjonen som finner sted innenfor et program. Den kompetansen som en evaluator besitter, innebærer imidlertid at det i de fleste tilfellene er kvalifiserte betraktninger rundt et program som presenteres. Gjennom evalueringen bekreftes og styrkes bestemte tolkninger av programmet, mens andre svekkes. Evalueringer bidrar også til at energien i programmet kanaliseres i bestemte retninger og at man får en oppmerksomhet mot hvor det kan gjøres endringer. Det gir også et økt fokus på god organisering og gjennomføring blant de ansvarlige, noe som kan virke skjerpene på en positiv måte. I tillegg innebærer evalueringer en sammenligning både mellom prosjekt og eventuelt også mellom program, noe som kan virke motiverende.

Hovedkonklusjonen fra studier i Norge og internasjonalt er at anbefalingene fra eksterne evalueringer brukes av de som blir evaluert, om enn ikke på en bokstavelig måte. De ansvarlige for tiltaket ønsker gjerne en viss grad av frihet til å velge hvilke type justeringer/endringer som skal gjøres i forhold til virkemiddelet (Weiss 1998, Torvatn og Rolfsen 2000, Jakobsen 2004b). Også våre samtaler med de programansvarlige ga det

inntrykket at evalueringene anvendes på en konstruktiv måte, og at de stimulerer til læring i programmene.

Hovedvekten av de eksternt utførte evalueringene som gjennomføres er underveisevalueringer eller formative evalueringer. Hensikten med slike evalueringer er å utvikle det pågående tiltakets måte å virke på, slik at en øker mulighetene for gode resultater. I tillegg registrerer vi også at særlig programmer som administreres av NFR gjennomfører analyser av kunnskapsgrunnlaget for virkemiddelet, dvs. virkemiddelets programteori. I evalueringslitteraturen omtales dette gjerne som ”clarificative evaluation”, hvor hensikten er å vurdere holdbarheten i den gjeldende programteorien. Dette gjøres enten i forbindelse med introduksjon av nye satsinger eller som et ledd i en videreutvikling av en iverksatt satsing. *Vi anser det som positivt at det gjøres slike analyser for å utvikle kunnskapsgrunnlaget for de offentlige virkemidlene.*

Effektevalueringer, dvs. evalueringer hvor en ser på resultatene av et avsluttet program, gjennomføres i betydelig mindre grad enn underveisevalueringer. En mulig årsak til dette kan være at det ikke er midler igjen hos de ansvarlige til å gjøre en sluttevaluering eller effektvurdering når tiltaket er avsluttet. I de tilfellene det gjøres effektevalueringer, er det gjerne like etter at tiltaket er avsluttet, og følgelig tar man da i begrenset grad hensyn til at det ofte tar tid før effekter av et tiltak kan avleses. *For å styrke evaluering som læringsmekanisme er vår anbefaling at det i økende grad gjøres systematiske effektevalueringer av gjennomførte program eller tiltak.* Dette vil kunne generere nyttig kunnskap som kan anvendes ved design av nye tiltak. I slike effektevalueringer er det også viktig at man ikke utelukkende har fokus mot lett målbare og kvantifiserbare indikatorer. De må også inkludere andre mer kvalitative indikatorer knyttet til nettverksutvikling og kompetanseheving.

For det andre er det også viktig at det i økende grad gjennomføres teoridreven drøfting av de prinsipielle sidene ved programmene, slik enkelte av kunnskapsgrunnlagsanalysene til NFR legger opp til. Alternativet vil være at en ikke klarer å identifisere de mer grunnleggende problemene ved de offentlig iverksatte tiltakene og programmene. Derfor er det viktig at evalueringene også stiller ”de store” spørsmålene. Eksempelvis omhandler dette hvordan virkemidlet bidrar til å opprettholde eksisterende maktstrukturer, hvordan en gjennom en alternativ bruk av ressursene kan få en bedre måloppnåelse, hvor hensiktsmessig det gjeldende verdi- og idegrunnlaget for det offentlige virkemiddelapparatet er, og hvilke

grupper som i liten grad inkluderes i de offentlige virkemidlene. Det er viktig at de enkelte evalueringene har ansatser til slike diskusjoner, og at oppdragsgiverne i større grad erkjenner nytten av at det også stilles spørsmålstegn ved de mer prinsipielle sidene ved virkemiddelapparatet. *Å gi innspill til prinsipielle og teoriorienterte diskusjoner på et overordnet nivå, vil kunne styrke læringen og kunnskapen hos ansvarlige myndigheter.*

I forlengelsen av dette er det også viktig at de enkelte evalueringene settes inn i en større sammenheng. Teoridrevne analyser vil kunne ha en verdi utover det aktuelle virkemidlet som er gjenstand for analyse. Følgelig er det et potensial for at evalueringene, samlet sett, vil kunne bidra til en generell oppgradering av kunnskapsnivået i det offentlige virkemiddelapparatet. En forutsetning for dette er imidlertid at det tenkes mer helhetlig, langsiktig og systematisk i forvaltningssystemet, og at det legges til rette for større grad av kunnskapsflyt mellom de ulike delene av virkemiddelapparatet.

5.3. Læring mellom programmene

Vi har registrert at det foregår en betydelig læring i de enkelte programmene både gjennom erfaringsoverføring mellom prosjekter og gjennom evalueringer, og da med hovedvekt på underveisevalueringer. Det som imidlertid kom fram i våre samtaler med representantene for virkemidlene, var at det *i betydelig mindre grad foregikk en læring på tvers av programmer og satsinger*. En av de vi snakket med uttalte følgende: *”Vi har vært flinkere innen programmene, enn på tvers av programmene. De ansvarlig for satsingen ønsker gjerne å utvikle sitt eget opplegg og vil ikke kopierer for mye fra andre.”* En annen påpeker at det er vanskelig å jobbe på tvers i en situasjon med sterkt arbeidspress og knappe administrative ressurser: *”I en travel hverdag så blir det slik at du stiller spørsmål om hva det er i dette for meg. Og hvis du da er litt usikker på nytten velger du heller å bruke tiden innenfor ditt eget felt.”*

For å styrke læringen i virkemiddelapparatet er det imidlertid essensielt at det utvikles bedre mekanismer for kunnskaps- og erfaringsdeling på tvers av programmer og satsinger. Fysisk samlokalisering av programmer og satsinger gjør det enklere med en slik kunnskapsdeling på programnivå. Både hos NFR, Innovasjon Norge og SIVA er programansvarlige fysisk

samløkalisert i ”hovedkvarterene” og dette muliggjør uformell og hyppig kontakt som igjen kan resultere i kunnskapsdeling. Det er også flere eksempler på at det foregår overføring av opplegg og rutiner fra en satsing til en annen. Eksempelvis er ”monitoringssystemet” for ARENA-programmet en videreutvikling/tilpasning av det systemet som ble utviklet innenfor regional omstilling. Det jobbes også allerede med å styrke møteplassene på tvers av programmene, blant annet legger SIVA opp til et løp for at inkubatorer og industri-inkubatorene får et felles møtested. Det kan også i denne sammenheng være aktuelt å trekke inn næringshagene. En må videre kunne anta at de pågående samarbeidsdrøftingene mellom NFR og Innovasjon Norge vil kunne bidra til utvikling av møteplasser også på tvers av virkemiddelaktørene, noe som igjen er viktig for utveksling av erfaringer og læring.

I tillegg til kommunikasjon på tvers av programmer og mellom virkemiddelaktører er også internasjonale kontakter en viktig kilde for læring og utvikling. Tradisjonelt har flere av programmene etablert internasjonale kontakter for å få impulser. Dette skjer både via virkemiddelaktøren og ved at programmet/satsingen melder seg inn i internasjonale interesseorganisasjoner eller på annen måte oppretter kontakter med internasjonale miljøer. Slike kontakter er betydningsfulle for utviklingen av virkemidlene her i landet, men også i forhold til det å etablere nettverk som er nyttige for norske bedrifter som selv vil satse internasjonalt. Enkelte av programmene oppfordrer også prosjektene til å etablere internasjonale kontakter for å hente inn nye impulser.

5.4. Læringsbarrierer

En ting er at programmene og virkemiddelaktørene har intensjoner om å kommunisere mer på tvers, mens en annen ting er å få det til i praksis. Det finnes flere potensielle barrierer for læring.

En barriere som ble oppfattet som reell av flere av programmene var *knappe økonomiske ressurser sentralt i programadministrasjonen*. Dette gjorde at man ikke i tilstrekkelig grad kunne iversette tiltak som kunne stimulere til erfaringsoverføring mellom prosjekter i programmet. Det gjorde det også vanskelig å eventuelt etablere fellestiltak med andre programmer for å stimulere erfaringsoverføring ”på tvers.” Fra et av programmene ble det

også poengtert at man de siste årene i betydelig grad hadde måtte kuttet ned på aktiviteter sentralt som skulle bidra til kunnskapsoverføring og nettverksbygging på grunn av reduserte økonomiske rammer. Noe av formålet med å organisere det offentlige virkemiddelapparatet i programmer er jo nettopp å stimulere til nettverk, læring og kunnskapsdeling mellom deltakere. *Følgelig er det viktig at programmene tildeles økonomiske ressurser som muliggjør læringsstimulerende aktiviteter, samtidig som programmene bør gi slike aktiviteter høy prioritet.* Slike kutt i bevilgningene har også innvirkning utover det som rammer utviklingen i det enkelte program. Blant annet er dette med på å forringe den opparbeidede kunnskapsbasen som har sitt opphav i solid erfaring med utviklingsarbeid. Stadige kutt og omstruktureringer kan dessuten svekke institusjonens renommé blant brukerne og som en spennende arbeidsplass. Dermed blir det både vanskelig å holde på de beste og rekruttere de best egnede kandidatene.

En annen potensiell læringsbarriere kan være at det i programmene og hos virkemiddelaktørene i for liten grad er utviklet *en kultur for læring*. Det kan eksistere en konservativ holdning hvor en i for liten grad er åpen for ny impulser, eksempelvis når det gjelder organiseringen av programmene. Alternativet er det som ofte omtales som en ”generativ” kultur, som impliserer at organisasjonen i betydelig grad evner å nyttiggjøre eksterne innspill og impulser (Acthenhagen m.fl. 2003). Videre kan ny kunnskap og eksterne input bidra til å forrykke *etablerte maktstrukturer* i de aktuelle programmet eller hos virkemiddelaktørene (King og Anderson 1995). De enkeltpersonene og instansene som sitter ”i førersetet” kan oppfatte forslag til endringer som framkommer gjennom en evaluering som truende i forhold til deres posisjon, og vil dermed i liten grad være åpne for eksterne innspill. Rammen for vårt prosjekt har imidlertid vært for knapt til at vi har kunnet gjennomføre inngående analyser av hvilken læringskultur som finnes hos de ulike virkemiddelaktørene, og til å vurdere om etablerte maktstrukturer bidrar til å hindre læring på tvers av programmer og virkemiddelaktører.

5.5. Oppsummering

- Det er i betydelig grad etablert ordninger for erfaringsoverføring mellom prosjektene i de enkelte programmene. Det er imidlertid viktig *at det i økende grad stimuleres til økt læring på tvers av programmer og på tvers av virkemiddelaktører*. Dette vil kunne stimulere til mere radikale læringsprosesser, dvs. læring som ”utforskning.”
- Det er også etablert systemer for interne og eksterne evalueringer i programmene og hos virkemiddelaktørene. Det dreier seg hovedsakelig om ulike varianter av underveisevalueringer. *Det er imidlertid en mangel på effektevalueringer og evalueringer/analyser som gir en mer inngående og prinsipiell drøfting av kunnskapsgrunnlaget eller programteorien til det aktuelle virkemiddelet*. Slike evalueringer/analyser vil i økende grad stimulere til dobbelt krets læring eller læring som utforskning. Underveisevalueringene handler i hovedsak om å gjøre mindre justeringer av iverksatte tiltak og begrenser seg ofte til ”enkeltkretslæring”, eller læring som ”nyttiggjøring”.
- Det bør stimuleres til at det utvikles en kultur for læring i programmene og hos virkemiddelaktørene. Dette forutsetter kunnskapsdeling på tvers av programmer og virkemiddelaktører. I den forbindelse må en utnytte de foredelene som er knyttet til en samlokalisering av programansvarlige hos virkemiddelaktørene.
- En må også utnytte bedre det fortinnet man har med at de to største virkemiddelaktørene, IN og NFR, begge har sitt hovedkontor i hovedstaden, hvor man også finner de sentrale forvaltningsinstitusjonene. Dette gir gode rammevilkår for en videreutvikling av samarbeidet på tvers av institusjonene. Samlokalisering av virkemiddelaktører og andre relevante institusjoner gir muligheter for å utvikle en dynamisk ”virkemiddel-klynge” dersom en evner å stimuleres til økt samhandling.

Kapittel 6. Rapportering og resultatmåling

For å styrke mulighetene for jevnlig strategiske vurderinger av programporteføljen er det viktig at det utvikles mer enhetlige rapporterings- og resultatmålingssystemer for porteføljen. I dette kapitlet drøfter vi en del erfaringer fra gjeldende rapportering og resultatmåling i de aktuelle programmene (6.2), før vi skissere prinsipper for et forbedret rapporterings- og resultatmålingssystem (6.3). Som en teoretisk introduksjon til denne drøftingen presenterer vi imidlertid først prinsippal-agent-problematikken, som vi mener har relevans også for de nasjonale programmene innenfor regional- og distriktspolitikken (6.1).

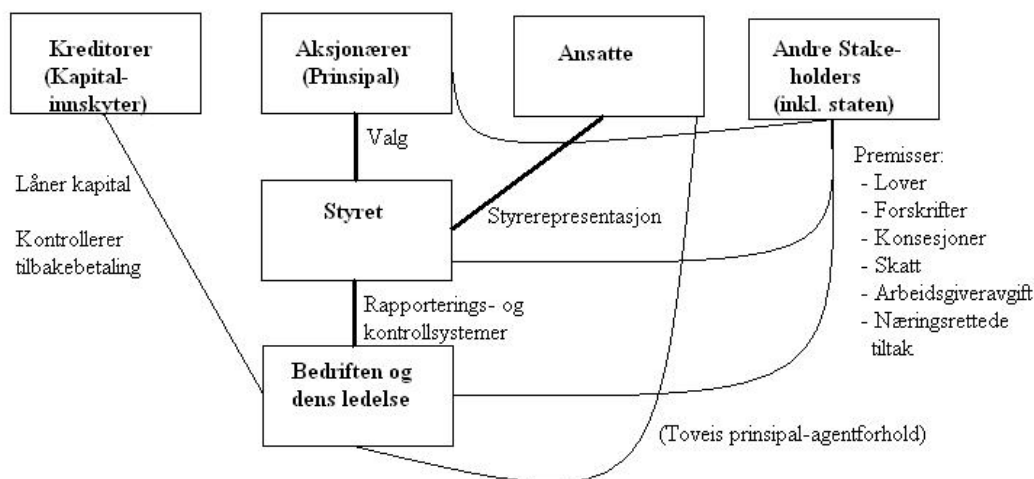
6.1 Agentproblemet i de næringsrettede tiltakene

Behovet for rapportering og resultatmåling oppstår når det er en separasjon mellom den som ønsker å få en jobb utført (prinsipalen), og den som faktisk skal utføre jobben (agenten). En viktig artikkel innenfor hele det samfunnsvitenskapelige området er Jensen og Meckling (1976) som beskriver hvilke agent problemer som oppstår i det man separerer eierskapet og den daglig driften av et selskap. Agenten (bedriftens daglige leder) vil foreta kostbare handlinger som er i agentens egen interesse, men som reduserer verdien av prinsipalens eierandeler.

Jensen og Meckling antar at i fraværet av rapportering og kontroll så vil agenten bruke bedriftens ressurser til å maksimere egen nytte snarere enn selskapets verdi. Resultatet blir at verdien av selskapet blir (betydelig) mindre enn den ville ha vært uten separasjonen mellom daglig drift og eierskap. Forfatterne introduserer så rapportering og kontroll som mulige tiltak som kan redusere agentproblemet og øke selskapsverdien.

Løsninger på agentproblemet i form av rapporterings- og kontrollsystemer og lignende går under fellesbetegnelsen *corporate governance*. Dette er et område som for tiden får meget stor oppmerksomhet internasjonalt fordi det finnes urovekkende mange dramatiske eksempler på svært sviktende *corporate governance*, hvor Enron og Parmalat er bare to av mange eksempler. Disse eksemplene på sviktende *corporate governance* har oppstått i situasjoner hvor private aktører har hatt sterke insentiver til å sørge for god styring og kontroll. I offentlige næringsrettede aktiviteter vil det både kunne foreligge mer kompliserte

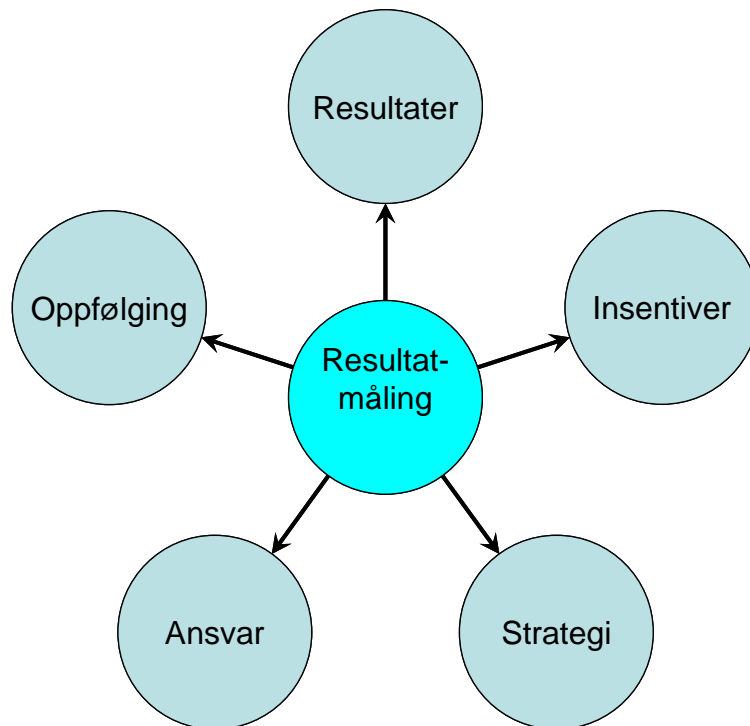
agentforhold og i noen tilfeller svakere incentiver for god styring og kontroll. Dette skaper betydelige utfordringer i forhold til governance i offentlig virksomhet. For å illustrere dette gjengir vi nedenfor forenklete diagrammer for prinsipal-agentforhold i en typisk privat bedrift.



Figur 2. Prinsipal-Agent forholdet i et foretak

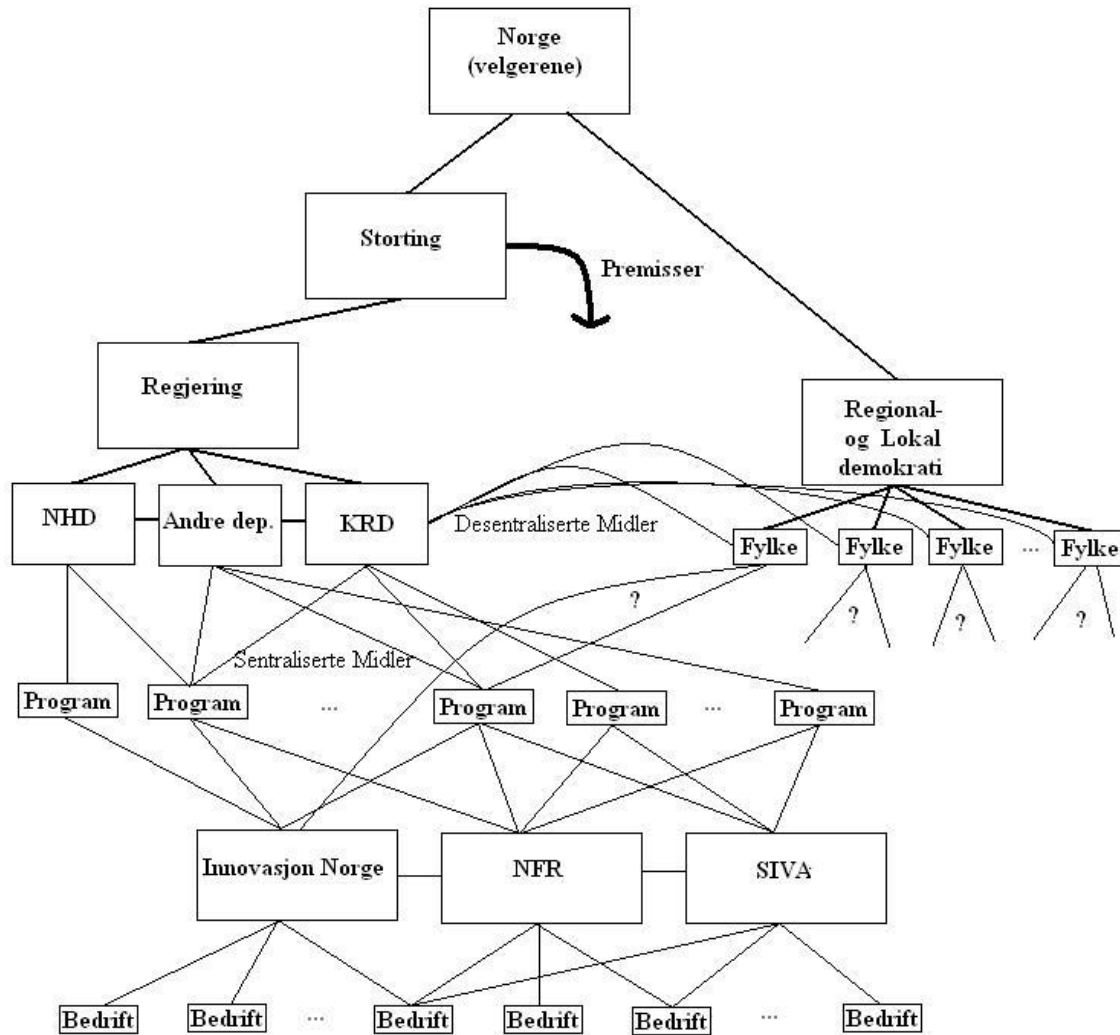
Som man kan se i figur 2, prinsipal-agent forholdet i et enkelt foretak er i seg selv relativt komplisert slik at det er krevende å få til god corporate governance selv i et enkeltstående foretak. I Norge kompliseres agentproblemet ytterligere ved at agentene nederst i kjeden, de ansatte, også formelt inngår i en prinsipalrolle ved styrerepresentasjon, noe som svekker eierkontrollen. Eierkontroll i Norge er ytterligere svekket ved at den relative andelen av aksjer som eies av enkelt individer er lav. Mange aksjonærer er selv institusjoner og dermed også agenter på vegne av de egentlige eierne.

Som et resultat av prinsipal-agent forholdet kommer behovet for styrings- og kontroll-systemer:



Figur 3. Grep for å håndtere Prinsipal-Agent Forholdet i et Foretak.

Første steg i håndteringen av agentproblem er resultatmåling. Gjennom dette kan agentens handlinger delvis dokumenteres. Dess bedre resultatmålingssystemet er, jo bedre dokumenteres agentens aktiviteter slik at agentens mulighet til å maksimere egen nytte på bekostning av prinsipalen reduseres. Mekanismene for dette er at man kan incentivere en agent til å oppnå bedre resultater kun i den grad disse resultatene faktisk måles, og agenten kan stilles til ansvar for manglende resultater kun dersom prinsipalen innhenter informasjon om disse. Resultatmålingssystemet danner også grunnlaget for læring som kan benyttes til å gjøre målrettet oppfølging og opplæring av agenten og som et grunnlag for fremtidige strategiske prioriteringer. Et godt resultatmålingssystem danner dermed et grunnlag for gode incentiver, faktisk ansvar, bedret oppfølging og strategi, som alle i sin tur leder til bedre resultater. Dermed er det essensielt at man, for å oppnå gode resultater, har på plass et godt resultatmålingssystem.



Figur 4. Prinsipal-agent forholdet i offentlige næringsrettede tiltak.

Det fremgår klart i figur 4 at prinsipal-agent koblingene i forbindelse med offentlige næringsrettede tiltak er svært komplekse. På samme måte som for bedrifter kan det i noen tilfeller være uklart hvem som er prinsipaler og hvem som er agenter. Eksempelvis kan fylkeskommunen være prinsipal i forhold til Innovasjon Norge når det gjelder de bedriftsrettede virkemidlene, men rollen kan være mer uklar i forhold til programmene hvor de kan forventes at fylke både skal delta på finansieringssiden og spille en aktiv rolle i gjennomføringen. I følge virkemiddelaktørene så er det meste av programstrukturen usynlig for bedriftene, de forholder seg ofte kun til virkemiddelaktøren, men kan være involvert hos flere av disse og kan være involvert på flere måter (i forbindelse med forskjellige programmer) hos samme virkemiddelaktør. Virkemiddelaktørene samarbeider seg i mellom på generelle spørsmål og samarbeider også konkret i forbindelse med bestemte programmer.

Departementene formidler sentrale midler til bestemte program i ulik grad. Flere departement kan være involvert i ett og samme program, og formidler til dels motstridende målsetninger for programmet (for eksempel motsetning mellom distriktsmessig profil og størst mulig økonomisk verdiskapning). Et og samme departement (KRD) kan være involvert både i sentral finansiering av programmene og desentral finansiering gjennom fylkeskommunene. Stortinget er involvert både som prinsippal for den offentlige administrasjonen og som premissgiver, for eksempel ved i lovs form å bestemme organiseringen av virkemiddelaaktørene. Stortinget vedtok å fusjonere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens Veiledningskontor for Oppfinnere (SVO) sammen til Innovasjon Norge og har gitt retningslinjer for at Innovasjon Norge ”vil være myndighetenes sentrale organ for bedriftsrettede tiltak og ordninger”.

Nettopp denne endringen illustrerer et annet kompliserende element, nemlig at på samme måte som eierforhold og bedriftenes relasjoner endrer seg, så er det også endringer i prinsippal-agent forholdet innenfor de næringsrettede tiltakene. Ikke bare blir virkemiddelaktører omorganisert og i forskjellig grad tilknyttet eller frakoblet den offentlige administrasjonen, det er også endringer i kanaliseringen av midler til næringsrettede tiltak, for eksempel nylig ved at flere midler skal formidles gjennom fylkeskommunene. I tillegg til dette er kanalene for de sentrale midlene, de forskjellige programmene, i endring og utvikling.

Som et eksempel kan man se på de ulike satsingene innenfor NFR for å styrke koblingen mellom forskning og næringsliv. Aktivitetene er her organisert i ”paraplyprogrammer”, delprogrammer og egne selvstendige program. I 1994 ble TEFT etablert, et program for teknologiformidling fra forskningsinstitutter til små og mellomstore bedrifter. Andre programmer innenfor det samme tematiske område var FORNY (etablert i 1995), RUSH (etablert i 1995 og avsluttet i 1998) TIPS (etablert i 1996 og avsluttet i 1998). I 1996 ble det også etablert et ”paraplyprogram” for å samordne disse satsingene; Program for teknologioverføring - TEKNOVE. I 1997 ble REGINN (avsluttet i 2001) tatt inn som et delprogram i TEKNOVE, det samme ble SMB-Kompetanse. I 1998 ble TEKNOVE avløst av et annet paraplyprogram: Programmet for brobygging mellom forskning og næringsliv – BRO. I 1999 kom SMB-kompetanse inn som en del av BRO. BRO ble i 2002 avløst av Program for mobilisering av FoU-relatert innovasjon – MOBI. MOBI inkluderte da følgende del-programmer; TEFT, nHS (Næringsrettet høyskolesatsing), som videreførte SMB-kompetanse og SMB-høyskole, og ARENA. Det organisatoriske ansvaret for

gjennomføringen av ARENA ble imidlertid lagt til innovasjon Norge. FORNY ble i 2000 løftet ut som et eget program i NFR, og gjennomføres nå som et samarbeid mellom NFR og Innovasjon Norge. TEFT ble avsluttet i 2003 og elementer fra denne satsingene ble videreført i Forskningsbasert kompetansemegling (FK)

Programporteføljen er altså både kompleks og i stadig endring. Siden programmene fungerer som kanaler i forholdet mellom departementene og virkemiddelaktørene, så er konsekvensen at dette forholdet at det blir vanskeligere med mer langsiktig og konsistent rapportering, målstyring, og resultatorientering.

Årsakene til at agentproblematikken er krevende i næringsrettede offentlige tiltak ligger i selve årsaken til at slike offentlige tiltak er nødvendige eller ønskelige i første omgang. Slike offentlige tiltak er rettet mot å skape et tilbud, et slags marked, der det eksisterer markedssvikt. En av hovedårsakene til denne markedssvikten er ofte nettopp agentproblemet og relaterte faktorer som gjør agentproblemet vanskeligere. Som for eksempel påpekt av Gilson (2003): *“All financial contracts respond to three central problems: uncertainty, informational asymmetry, and opportunism in the form of agency costs. The special character of venture capital contracting is shaped by the fact that investing in early stage, high technology companies presents these problems in extreme form.”*

Konsekvensene av høy usikkerhet, stor informasjonsasymmetri (mellom en entreprenør som vet mye om sin ide og relativt uinformerte finansieringskilder), og store agentproblemer er markedssvikt: Entreprenører finner det ofte svært vanskelig å skaffe finansiering. Dette er en sentral motivasjon for de næringsrettede tiltakene: å rette opp denne markedssvikten. Men det er da klart at disse offentlige tiltakene må ta fatt i agentproblemet og finne måter å håndtere det på.

Vi har sett at prinsippal-agent forholdene i forbindelse med næringsrettede tiltak i Norge er svært komplekse. Dette betinger i første omgang, *gitt denne strukturen*, at man må forvente å måtte benytte *avanserte resultatmålings- og kontrollsystemer for å håndtere agentproblematikken i en slik struktur*. Som vi skal se, eksisterende rapportering og kontroll har et klart forbedringspotensial, og styringssystemene bør styrkes i fremtiden. Dette vil igjen kunne ha en positiv effekt i forhold til resultatene av tiltakene.

6.2 Rapporterte resultater og nåværende rapporteringsformer

Det foreligger eksempler på meget gode resultater fra de av programmene som har eksistert over lengre tid, for eksempel FORNY (for eksempel Opera Software, Kelkoo, Icesoft). Siden resultatene her delvis er preget av noen relativt få store suksesser så hadde det vært ønskelig med mer detaljert informasjon om disse suksessene. Det blir bare gitt samleinformasjon om verdiskapning og sysselsetting totalt for alle bedriftene som har deltatt i et program (som for eksempel i tilfellet for FORNY). Det hadde vært meget interessant å se hvor mye av verdiskapningen som kommer i de få største suksessene. I samtaler med programansvarlige for FORNY fikk vi beskjed om at det jobbes med dette. For eksempel vil man fremvise analyser av total verdiskapning fra FORNY programmet med og uten de største suksessene inkludert i utvalget.

I tillegg er det ønskelig å få en oversikt over hvor mye støtte disse suksessene mottok fra de forskjellige programmene, på hvilke stadier i etableringen midlene ble allokert, og hvor mye støtte etableringene fikk relativt til de andre finansieringskildene som forelå og som faktisk ble benyttet. En vurdering av den rollen programmene faktisk spilte i etableringen for hvert enkelt av disse suksessene burde også foreligge. Er det slik at programmene var inne tungt med finansiering i en tidlig fase der etableringen var kritisk avhengig av denne støtten, eller kom programmene inn med ubetydelig finansiering på et senere stadium da etableringen uansett var sikret? Det er ikke tilstrekkelig å vite at en etablering var finansiert av et bestemt program. Det bør foreligge dokumentasjon på at programmet var instrumentelt i å oppnå en suksess som hadde uteblitt dersom programmets støtte uteble, eller er det vanskelig å vurdere slike spørsmål. Et faremoment er at noen få svært vellykkede etableringer tas til inntekt for et program som var lite instrumentelt i etableringene. Dermed kan programmets måloppnåelse bli betydelig overvurdert. Vår forståelse er at FORNY for eksempel var inne i et meget tidlig stadium i Opera, i det tilfellet i forbindelse med utviklingen av forretningsplanen. Det hadde vært ønskelig med en mer systematisk oversikt over stadiene FORNY er inne i på de forskjellige prosjektene. Denne kunne suppleres med dybdedykk i enkelte eksempler. På den annen side er det naturligvis ressurskrevende å utvikle et slikt system og gjøre slike målinger.

Det synes fra nåværende rapportering i FORNY at mange tilsagn resulterer i sysselsetting av kun en person i fulltid eller mindre enn ett årsverk totalt. Dette reiser et spørsmål om hva

slags tiltak det er som støttes. Et faremoment er at støtten begrenser seg til å etablere en tilleggsvirksomhet for en enkelt person, for eksempel et konsulent- eller tjenesteselgende selskap for en person som sitter i en full stilling og hvor selskapet ikke sysselsetter andre personer. For at verdiskapning skal finne sted må slik etablering lede til omsetting. Uten omsetting vil slike små prosjekter effektivt bli kun en tilleggs lønn for en person som allerede er tilsatt i full stilling. I tillegg er det naturligvis et potensial for at vedkommende kan være en ressursperson som på ulike måter bidrar positivt til lokal utvikling, eksempelvis gjennom kompetanseoverføring eller som pådriver for kollektive utviklingsprosjekter. Slike positive effekter bør også inkluderes i vurderingen av måloppnåelse. Det bør uansett være bedre oppfølging og rapportering på dette for å avdekke en eventuell dårlig utnyttelse av programmidler.

Rapportene fra programmene er ofte i for stor grad fokuserte på å dokumentere aktiviteter snarere enn å rapportere resultater fra aktiviteten. NT-programmets årsrapport for 2003 bruker for eksempel 10 sider på å rapportere "10 gode nyheter" som beskriver 10 forskjellige, relativt ferske, prosjekter programmet har vært med på å finansiere. Tilsynelatende så er det kun ett av prosjektene som har ved rapportens tidspunkt ledet til omsetning, mens andre prosjekt har ledet frem til et produkt, eller ennå ikke fullt utviklet et produkt. Dette er naturlig siden man har valgt å trekke frem relativt ferske prosjekter. Det synes ønskelig også å trekke frem mer modne prosjekter for å vise verdiskapningen som programmet leder til. Det er ingen omtale av i hvilket stadium i prosjektet som NT-programmet var inne i med finansiering og ingen beskrivelse av hvor mye av prosjektets totale budsjett som var finansiert av NT-programmet. Nå er en grunn til dette at noe av denne informasjonen er konfidensiell og derfor ikke er egnet for en offentlig tilgjengelig årsrapport. Det er dermed ønskelig at programmene utformer en mer informativ rapport for departementenes bruk i deres resultatstyring. NT-programmets årsrapport fra 2003 gir ingen oversikt over faktisk verdiskapning oppnådd i tidligere finansierte prosjekter. Siden programmet har eksistert siden 1987 burde en slik dokumentasjon kunne forventes. Det bør være mer detaljinformasjon om mer modne prosjekter. Samtidig vil det naturligvis være en vesentlig usikkerhet knyttet til hvor mye av den etterfølgende verdiskapningen som reelt sett kan knyttes til tilskudd fra programmet.

Et kompliserende moment er at NT-programmet finansierer prosjekter også i relativt store bedrifter med store utviklingsbudsjett, noen med utviklingsbudsjetter på mer enn 10 millioner kroner i året i henhold til Tabell 6-5 i Ernst & Young og Norut sin evaluering av programmet

i 2000 (Norut 2000). Det synes å være vanskelig å vurdere hvor nødvendig NT-programmets støtte er i bedrifter med såpass stort utviklingsbudsjett og måling av resultater fra programmets støtte i slike bedrifter synes vanskelig. På den andre siden av skalaen kommer små bedrifter som NT-programmet finansierer helt i startfasen. Her vil nok denne støtten være mer kritisk (med høyere addisjonalitet) og det burde være lettere å måle resultatene fra denne støtten. Det synes derfor ønskelig at NT-programmet rapporterte mer om sammensetningen av prosjektporteføljen med tanke på type bedrift som er mottaker, stadium i bedrifts- og prosjektutviklingsprosessen som finansieres etc.

NT-programmet rapporterer en oversikt av sitt eget sekretariats vurdering av resultatene fra prosjektene. Evalueringen av NT-programmet i 2000 var basert delvis på bedriftenes selvrapporterte fordeler fra deltagelse i NT-programmet. Slik subjektiv rapportering er nyttig, men det hadde vært ønskelig også med mer objektive resultatmål.

Det fremgår av statistikken for programsekretariatets vurderinger av prosjektene gjengitt i NT-programmets årsrapport for 2001 at 49 % av prosjektene for NT-programperiode 3 (1997-2000) var i kategori 4: "Resultatet er positivt for bedriften. Prosjektet er vellykket, har ført til styrking av konkurransevnen og/eller har ført til bedriftsetablering." Dette synes å være et godt resultat og det burde være i NT-programmets egen interesse å dokumentere slike resultat med mer objektiv informasjon.

I programmer der man gjør forsøk på å gi objektiv informasjon for eksempel ved å måle verdiskapning gjøres dette ikke nødvendigvis etter sunne samfunnsøkonomiske, bedriftsøkonomiske, og regnskapsmessige prinsipper. Som et eksempel kan nevnes målet på verdiskapning slik som beskrevet for eksempel i årsrapporten til FORNY for 2003. Verdiskapningsmålet, som beskrevet på side 7 i denne rapporten, har minst to potensielt alvorlige målefeil. Den nylig gjennomførte evalueringen av kommersialiseringsenhetene i FORNY-programmet kritiserer også dette verdiskapningsmålet (Bolkesjø og Vareide 2004). Den første målefeilen er at omsetning, *uten* fradrag av kostnader, utgjør en del av verdiskapningsmålet for bedrifter som ikke har gått på børs. Dette er feil både relativt til bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske prinsipper. Måling av samfunnsøkonomisk lønnsomhet betinger at man tar inn alle inntekter og kostnader involvert i den økonomiske aktiviteten, uavhengig om kostnadene eller inntektene faller på bedriftens hånd eller utenfor, mens bedriftsøkonomisk lønnsomhet kun tar med inntekter *og* kostnader på bedriftens hånd.

Estimeringen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet betyr generelt justeringer av både inntektene og kostnadene til bedriften, men det betyr på ingen måte at man generelt kan ignorere bedriftens kostnader. Noen av dem kan falle bort i en samfunnsøkonomisk betraktning, men det er høyst usannsynlig at alle kostnader faller bort. Utelukkelsen av kostnadene innebærer dermed utvetydig en overvurdering av bedriftsøkonomisk lønnsomhet, og meget sannsynlig en overvurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Bolkesjø og Vareide 2004).

Den andre målefeilen er at verdiskapningen for bedrifter som har gått på børs settes lik børsverdien av aksjene. Verdiskapning betyr nettopp *nye* verdier som er skapt av bedriften. Er eksempelvis den opprinnelige innskutte kapitalen i selskapet er 10 millioner, og nåværende *total*verdi av selskapet er 10 millioner, så er den bedriftsøkonomiske verdiskapningen lik null. Den samfunnsøkonomiske verdiskapningen vil igjen innebære justeringer, men det er all grunn til å forvente at den ikke tilfeldigvis er lik børsverdien av selskapets aksjer. Et annet moment er at bedriften kan ha betydelig innskutt kapital i andre former enn egenkapital, så børsverdien på selskapet er ikke lik totalverdien på selskapet. Ytterligere komplikasjoner i kapitalbasert måling av verdiskapning kan da foreligge, men utgangspunktet er at den bedriftsøkonomiske verdiskapningen er lik *økningen* i verdien av egenkapitalen som følge av bedriftsetableringen/prosjektet, det vil si at opprinnelig innskutt egenkapital og senere emisjoner må trekkes fra. Det er også andre momenter ved verdiskapningsberegningen som er uklare, som for eksempel inkluderingen av FoU investeringer.

Det er viktig å måle hvorvidt bedrifter etablert gjennom programmene senere oppnår omsetning, og om de lykkes i å utløse ytterligere privat finansiering. Det er dermed klart at man bør over tid måle omsetningen til de etablerte bedriftene og måle hvor mye ytterligere kapital de lykkes å utløse. I tillegg må sysselsetting, distrikts-, kjønns-, og alderprofilen på sysselsettingen også måles for å evaluere resultater på hovedmålene. Nåværende praksis synes å være at dette registreres for mottakeren av virkemidlene, d.v.s. bedriftsetablereren(e), mens det foreligger ingen tall på eventuelle ansatte i bedriften. Presumptivt ønsker man etableringer av bedrifter med flere ansatte, slik at målingen av antall ansatte er et viktig moment.

Det er imidlertid kritisk at de forskjellige elementene her holdes separat. Det følger ingen sunne regnskapsprinsipper å legge sammen omsetning, finansiering, og verdiskapning (i korrekt samfunnsøkonomisk eller bedriftsøkonomisk forstand) på en slik måte som beskrevet

i FORNYs årsrapport. Disse tingene må isteden måles separat for å gi et klart og tydelig bilde av resultatoppnåelsen fra programmene. Gitt de betydelige beløpene som kanaliseres gjennom de forskjellige programmene synes det naturlig å kreve en rapportering av resultater som følger sunne regnskapsprinsipper. Denne målingen kan gjøres på minst to måter. Enten i henhold til nasjonalregnskapets prinsipper, slik som foreslått i evalueringen av kommersialiseringsenhetene i FORNY-programmet (Bolkesjø og Vareide 2004), eller så kunne man alternativt benytte et regnskapssystem mer lignende de foretak benytter til å måle bedriftsøkonomisk lønnsomhet. En kombinasjon vil kunne gi det beste informasjonsgrunnlaget.

Gjennom samtaler med programansvarlige i FORNY har vi nå fått informasjon om at FORNY vil endre sin rapportering i tråd med diskusjonen vår ovenfor. De vil måle verdiskapning i henhold til nasjonalregnskapets prinsipper og rapporterer at verdiskapningen selv med dette målet overstiger de midler programmet har benyttet over tid. FORNY vil også rapportere viktige momenter separat, slik som ytterligere FoU i støttede bedrifter og disse bedriftenes utløsning av ytterligere privat kapital. Vi ser positivt på disse endringene i rapporteringen.

Gjennomgående vurderer vi det også som positivt at man i rapporteringen tar noen steg bort fra utelukkende dokumentasjon av aktivitet i retning av bedre dokumentasjon av resultater, slik vi eksempelvis ser det i nHS, NT-programmet og FORNY.

FRAM-programmet (i 2002 og 2003 årsrapportene) skiller seg også positivt ut ved å ha eksplisitte kvantitative mål for hva som skal oppnås av objektive resultater i prosjektene i tillegg til mer aktivitetsbasert rapportering. Rapporteringen på de kvantitative målene går på prosentandelen av deltagende prosjekter som oppnår å forbedre sin lønnsomhet med minst 5 % av sin omsetning året før de startet med FRAM. De rapporterte resultatene her er gode, for de fleste år har mer enn 75 % av deltagerbedriftene—FRAMs målsetning—økt sin lønnsomhet med mer enn 5 %. Mer informasjon om deltagerbedriftene hadde vært ønskelig, for eksempel informasjon om fordelingen (kryss-seksjonen) av bedriftenes omsetning og lønnsomhet før og etter deltagelse i FRAM. FRAM har også innført nye målkrav som det vil gis mer detaljert rapportering på f.o.m. 2004.

Flere program (for eksempel BIT-programmet og Ungt Entreprenørskap) har definert aktivitetsbaserte målsetninger hvor det er rimelig å forvente at måling av

verdiskapningsresultater er vanskelig. Ungt Entreprenørskaps rapport er således (kanskje nødvendigvis) en katalog over programmets aktivitet. Innenfor BIT-programmet blir det dessuten gjennomført simulering av antatte effekter helt ned på bedriftsnivå før oppstart av prosjektet.

Mange av de gjenværende programmene er for nye til at det lar seg gjøre å vurdere programmene måling og rapporteringssystemer. Når dette er sagt, så bygger flere av de nye satsingene videre på tidligere varianter. Denne stadige omorganiseringen av programmene gjør det vanskelig å måle resultater på prosjektbasis. *En naturlig konsekvens av stadige endringer i programporteføljen er at det blir ønskelig å gå over til måling aggregert på virkemiddelaktørens levering av resultater.* Vi kommer tilbake til dette i neste avsnitt.

Til sist, et viktig poeng i evalueringen av nåværende rapportering er at denne rapporteringen er meget kompleks. Vi har fokusert på årsrapporter og også benyttet programevalueringer. I tillegg til dette rapporterer de forskjellige programmene inn til virkemiddelaktørene og til departementene i mange ulike sammenhenger, på mange ulike indikatorer, og på forskjellig vis. Ikke minst er det en mer uformell rapportering gjennom representanter fra departementene som sitter som observatører i programstyrer eller har andre typer møter med programledelsene. Det synes klart at konsekvensen av å ha flere departement involvert i ulik grad i mange forskjellige programmer hvor flere forskjellige virkemiddelaktører i ulik grad har det operative systemet gjør det meget vanskelig å danne seg en oversikt over det totale bildet. Samtidig ville bildet blitt ytterligere komplisert om de enkelte departementene utelukkende skulle iverksatt egne satsinger på de enkelte temaområdene istedenfor fellessatsinger. Men uansett vil en større grad av samordning av målstyring og rapportering har et stort potensial til å forbedre resultatorienteringen i de næringsrettede tiltakene. Vi går inn på dette i detalj i neste avsnitt.

6.3. Ønskelig fremtidig forbedring i organisering, rapportering og resultatmåling

Til tross for at det gjøres mye bra arbeid, så viser gjennomgangen at det er muligheter for vesentlige forbedringer i resultatmålingssystemene for de næringsrettede programmene i regional- og distriktpolitikken. *Det er en tendens i rapporteringen til å fokusere på aktivitet snarere enn resultater.* I noen tilfeller er det uunngåelig, men det er mulig å rapportere resultater i større grad enn det som gjøres. Det er ønskelig med mer detaljert og oppfølgende rapportering som øker muligheten til å evaluere anvendelse av midler i de forskjellige tiltakene. Dette har også blitt påpekt i evalueringer av enkeltprogrammer, for eksempel så nevner følgeevalueringen av Arena programmet at *"Programmets mål- og resultatstyrning behøver ... utvecklas,"* et sitat som for øvrig er gjengitt i årsrapporten for 2003 for Arena.

Ved å telle kun kommersialiseringer (som er et tvetydig begrep) og ikke for eksempel omsetting og sysselsetting, så foreligger det ikke tilstrekkelige insentiver i virkemiddelapparatet (Innovasjon Norge, Forskningsrådet, SIVA) til å *følge opp nyetableringer for å sørge for at de overlever på lengre sikt, at de stimulerer til økt sysselsetting, og økt økonomisk aktivitet.* Slike svekkede insentiver er en konsekvens av aktivitetsbasert rapportering. Aktivitetsbaserte rapporter avslører ikke grad av resultatoppnåelse.

Sviktende måling av resultater betyr også at det ikke foreligger sterke nok insentiver i formidlingsapparatet til å allokere tilsagn av prosjektmidler der de har størst mulighet for suksess med tanke på sysselsetting og økonomisk aktivitet, eller der hvor de i størst grad korrigerer for markedssvikt. Så lenge man kun måler på delmål så kan dette faktisk hemme oppnåelsen av de endelige resultatene som ønskes. Som omtalt i gjennomgangen av internasjonale erfaringer (se vedlegg 2), kan det være en tendens til å velge ut enkle prosjekt som det er lett å skrive et prosjektforslag eller en forretningsplan på og hvor det er liten markedssvikt. Dette gjøres snarere enn å velge ut mer kompliserte, vage, eller risikable prosjekter som har mer potensial og større markedssvikt. For å skape insentiver til å oppnå hovedmålsetningene må man også måle resultatoppnåelse på hovedmålene.

Som diskutert i avsnitt 6.1, er agentproblematikken vanskelig i forbindelse med offentlige næringsrettede tiltak som tar sikte på å korrigere markedssvikt. I tillegg til dette kommer at man i Norge har en svært komplisert struktur på prinsipal-agentforholdene rundt disse tiltakene. Når dette kombineres med rapportering som ikke et tilstrekkelig er det grunn til å anta at konsekvensen av svakere insentiver og ikke tilstrekkelig oppfølging er noe svakere resultater fra de næringsrettede tiltakene enn det en potensielt kunne oppnådd. Det er derfor naturlig at forbedring av rapporteringsrutinene bør være en høyt prioritert del av myndighetenes innsats for å få mer ut av de næringsrettede tiltakene.

Flere av programmer har gode resultater å vise til. *Det er i disse programmenes egen interesse å øke kvaliteten på sin rapportering for å dokumentere sin suksess og sikre seg den videreførte støtten de fortjener.* Det er også i departementenes interesse å svare på forbedret rapportering, spesielt der hvor gode resultater kan dokumenteres på solid måte, med fortsatt støtte for å vise at resultatorientering og ansvar belønnes, slik at departementene dermed skaper større insentiver for måloppnåelse fremover.

Vårt prosjekt kan ikke foreta en fullstendig analyse av hvordan et nytt rapporteringssystem bør designes, hovedoppgaven her er å foreta en strategisk evaluering av nåværende tiltak. *Styrkingen av rapporteringssystemene for de næringsrettede programmene er i seg selv en meget betydelig utfordring som ligger utenfor rammene for vårt prosjekt.* Nedenfor antyder vi kun muligheter for forbedring av resultatmåling og styring som bør vurderes nærmere. Vi understreker at dette er kun en liste over potensielle muligheter; det ligger et omfattende arbeid i å se nærmere på hvordan, og hvorvidt, disse mulighetene lar seg praktisk implementere.

1. Utvikle kundedatabaser på tvers av alle programmer og operatører

Kunden i denne sammenhengen er mottakeren av støtte, d.v.s. både individer og bedrifter. Det bør holdes en detaljert database over alle som har mottatt næringsrettede tiltak i Norge, hvilke tilsagn hver har mottatt, og hva som har blitt oppnådd basert på disse tilsagnene. Det er minst to anvendelser av denne informasjonen. *For det første vil man kunne identifisere personer og bedrifter som har hatt stor grad av suksess.* Disse vil presumptivt være interessante personer å lære fra og bruke til å styrke kontaktnettverket som er tilgjengelig for uerfarne bedrifter eller personer. Den andre anvendelsen er at man kan *identifisere personer og bedrifter som har*

liten grad av resultater fra tilsagnene og som derfor ikke bør få ytterligere tilsagn. Man må forhindre at prosjektmidlene alene fungerer som levebrød for en person over en lang årrekke. Gjentatte tilsagn bør betinge at det er en forhistorie av innsats og mulig å dokumentere en viss suksess. På lignende måte bør man forhindre at prosjektmidler bare blir et bidrag til profitt i en bedrift uten å ha andre fordeler der i form av innovasjon eller utvikling. Dette betinger at man måler for hvert prosjekt hvorvidt det leder til kommersialisering, produktendring, produksjonsprosessendring, kompetanseheving etc. Uten en slik oppfølging vil det alltid være vanskelig å forbedre allokeringen av midler både til de forskjellige programmene, og til konkrete mottakere innen hvert enkelt program. Som et eksempel kan nevnes at evalueringen av kommersialiseringsenhetene i FORNY-programmet har som en av konklusjonene at "*[d]et er vanskelig å identifisere klare suksessindikatorer knyttet til egenskaper ved forskeren ... eller egenskaper ved bedriftene.*" (Bolkesjø og Vareide 2004). Det er derfor ønskelig å holde en oversikt over forskerens, bedriftens, eller entreprenørens tidligere prosjekter for å gi et bedre informasjonsgrunnlag for allokering av midler til prosjekter og bedrifter. Internasjonale erfaringer (se vedlegg 2) viser at gjentatt offentlig prosjektstøtte er en indikator på selskaper som får lite ut av denne støtten. Dermed eksisterer det muligens suksessindikatorer som en slik database kan identifisere og effektivt utnytte.

2. Direkte og bedre måling på alle hovedmål for programmene

Et av målene i regional- og distriktspolitikken er økt sysselsetting av kvinner. Nåværende praksis synes å være at man registrerer kjønn på mottaker av tilsagnene, men ikke følger opp hva som videre skjer i bedriften. For et program som søker å stimulere til nyetablering av bedrifter så er ikke bare kjønn på etablereren(e) interessant, men også kjønnsfordelingen på de personene som blir ansatt i bedriften. Det er et faktum at nyetablerere tenderer til å være menn (et faktum man bør forsøke å endre), og dermed vil nåværende oversikter tendere til å skjule hvor mange kvinner som blir sysselsatt som en direkte konsekvens av de etableringer programmene resulterer i. I tråd med rådende offentlig politikk og tiltaket styre-representasjonskurset for kvinner vil det også være meningsfullt å måle andelen kvinner i styrene. Mer detaljert måling er nødvendig for å få et korrekt bilde av graden av måloppnåelse i de forskjellige programmene.

Generelt er det nødvendig å måle resultatoppnåelsen på alle hovedmål for å skape ansvar og insentiver for bedre oppnåelse av disse målene. Dette fordrer også måling av eksempelvis

verdiskapning, forbedret lønnsomhet, omsetning av nyutviklede produkter, reduserte kostnader eller økt fortjeneste fra endrede produksjonsprosesser og ny teknologi etc. Den etablerte resultatmålingen og rapporteringen synes å være best på delmål, slik som å få prosesser på plass, å legge infrastruktur, og å initiere aktiviteter. *Det er imidlertid klart at i tidlige faser så kan det være vanskelig å måle resultater på hovedmålene, og det urealistisk å forvente at mye vil ha blitt utrettet på tidlige tidspunkt i de mer langsiktige programmene.* Videre ser vi de utfordringene som er knyttet til målingene av effekter når programmer har en mer "utløsende rolle". Selve programmet kan eksempelvis være innrettet på å finansiere piloter, mens "de virkelige effektene" skjer i spredningen av kunnskap og forretningsmodeller i etterkant. Blant annet gjør denne type prosesser seg gjeldende i BIT-programmet. Dermed blir det viktig å strekke evalueringsperioden betydelige lengre ut i tid enn hva som måtte komme fram gjennom de årlige rapporteringene fra programmet selv.

Det er en fare dersom en forventer at oppnåelse av delmål automatisk vil resultere i oppnåelse av hovedmål. Det er lite trolig at en slik automatikk faktisk foreligger. Tvert i mot, det er meget trolig at det i forskjellige tiltak vil være ulike sammenhenger mellom delmål og hovedmål. Det er derfor viktig at måling av resultatoppnåelsen på hovedmål blir styrket.

Samtidig vil vi også argumentere for viktigheten av å kunne dokumentere effekter på del- eller underveismål på en god måte. *Særlig er det en betydelig utfordring relatert til det å bedre kunne dokumentere endringer på mer kvalitative indikatorer, eksempelvis kompetanseheving og nettverksbygging* (Jakobsen og Kvitastein 2002). KUF tok i 2001 initiativ til å iverksette et kompetanseregnskapsprosjekt for å kartlegge kompetanse- og kunnskapsressursene i samfunnet. Begrepet kompetanseregnskap innebærer et skifte av fokus fra "hva vi har produsert" til hvilke kunnskapsressurser har vi, og hvilke muligheter gir dette for framtidig verdiskapning. I prosjektgruppen som utarbeidet en forstudie i 2001 ble det anbefalt at man jobbet videre med å utvikle dette som et verktøy for politikkutforming for utdanning, forskning, arbeidsmarked og næringsutvikling. En påpeker betydningen av at flere departementer deltar i et slikt prosjekt og nevner spesifikt Finansdepartementet, Næringsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Forprosjekt om utvikling av et nasjonalt kompetanseregnskap). Om dette arbeidet videreføres vil et eventuelt engasjement fra KRD være av betydning for å utvikle mer robuste metoder for registrering av mer kvalitative indikatorer.

3. Bedre og lengre oppfølging av nyetableringer og prosjektmiddelmottakere

Oppfølgingen og målingen av resultatene fra prosjektene er til tider mangelfull. For eksempel følger man ofte nyetableringer kun til en såkalt kommersialisering er oppnådd. For det første er det diffust hva en slik kommersialisering egentlig innebærer og for det andre så er det ikke klart hvordan dette målet relaterer til det programmet egentlig er ment å oppnå slik som sysselsetting, økonomisk aktivitet, og verdiskapning. Det synes å være fullt mulig at en nyetablering klassifiseres som en kommersialisering uten at noen bedrift er formelt etablert, uten at noen utenom stønadsmottakeren er sysselsatt, og uten at det noen gang foreligger en eneste krone i omsetning. Altså synes det å være mulig at et bestemt tilsagn regnes som en suksess selv om at alt som har skjedd er at stønadsmottakeren har betalt seg selv lønn med de tildelte midlene.

God oppfølging av prosjektene er nødvendig for å få best mulig verdiskapning ut av dem. Et sentralt problem i offentlige entreprenørskapstiltak i flere land er å få til den tette oppfølgingen som private venture capitalists gjør for eksempel i USA. Et moment som trekkes frem som en styrke i det amerikanske venture capital markedet er at finansaktørene her gjør mye mer enn å tilføre kapital, de tilfører også store ressurser på bedriftsøkonomisk ledelse, ofte ved å få inn en leder i nyetableringen som har lang erfaring, og ved på andre måter å tilføre sin næringslivserfaring til entreprenører som ofte stille med mye teknologikompetanse, og mer begrenset økonomisk kompetanse og markeds kompetanse.

Det er ønskelig at virkemiddelsaktørene ikke bare rapporterer sin aktivitet i form av oppfølging, men at de også rapporterer verdiskapningen fra prosjektene, og belønnes for denne, slik at de har de rette insentivene til å gi prosjektene god oppfølging.

4. Utvikle en enklere styringsstruktur

Som vist i kapittel 6.1, så er governance strukturen rundt de næringsrettede tiltakene usedvanlig kompleks. Dette gjør rapportering, resultatstyring, og resultatorientering krevende. Det er ønskelig å forenkle denne strukturen for å bedre resultatmålingen for dermed å bedre insentiver, ansvar, resultatorientering, som til sammen bedrer resultater.

Mulige ledd i reorganiseringen for en bedre styringsstruktur er:

a) *Målstyring* istedenfor detaljstyring:

I et resultatmålingsperspektiv er den endringen som nå gjennomføres i departementenes rolle, hvor de i større grad skal formidle mål og i mindre grad detaljstyre (jf.kap.1.4.2) fordelaktig. Det bør være nok fra departementenes side å formidle et sett med hovedmål til virkemiddelaktørene som man ønsker å oppnå sammen med et budsjett for å oppnå målene. Virkemiddelaktørene bør på sin side utforme sine virkemiddel så rasjonelt som mulig, men bli målt kun på resultater og måloppnåelse. *Dette vil kunne redusere antall kommunikasjonskanaler ned til en hovedkommunikasjonskanal slik at hovedmål kan klarere kommuniseres fra departementene.* I tillegg vil man i denne modellen kunne koordinere rapportering og resultatmåling slik at det blir lettere å gjennomføre resultatorientering, og skape insentiver og ansvar. *Dessuten er det rimelig å forvente at virkemiddelaktørene, som til daglig høster erfaring med å implementere virkemiddelene, er best i stand til å utforme bruken av disse på en effektiv måte.* En overgang til slik resultatstyring kan sikre en mer normal, kontinuerlig, og profesjonell drift enn det som preger den nåværende *ad hoc* motiverte tilpassingen og stadige justeringen av programporteføljen. Det at programmene er variable over tid, og mye i endring gjør det vanskeligere å utvikle instrumenter for langsiktig og resultatorientert styring.

b) *Koordinasjon* av mål på departementsnivå.

Dersom nåværende struktur med programmene som kommunikasjonskanaler beholdes så er det vesentlig at de involverte departementene i hvert spesifikke program først koordinerer seg i mellom hva hovedmålene til programmet er, og deretter kommuniserer disse målene videre til virkemiddelaktørene. Å få til en slik samordning vil naturligvis være krevende, siden de enkelte departementene har sitt spesifikke ”sektoransvar” og dermed også spesifikke motiver for å delta på finansieringssiden (jf kap.3.6.1). Det bør likevel jobbes for en bedre samordning av målsetningene *før* programmet iverettes. Videre bør man kreve at virkemiddelaktøren(e) involvert i programmet rapporterer resultatoppnåelse på en god måte, igjen slik at det lar seg gjøre å gjennomføre resultatorientering, og skape insentiver og ansvar. Med ulike og til dels lite forenlige målsetninger mellom ulike departement og forskjellig rapporteringsformer, vil kunne svekke resultatorienteringen.

c) Samkjørte rapporteringsstandarder

Dersom man går igjennom noe av omorganiseringene nevnt i de to foregående punktene så vil man *få en viss grad av samkjørt rapportering*. Uavhengig av dette bør det uansett gjøres et arbeid for å legge ned noen felles prinsipper for rapportering på tvers av alle program (dersom departementene fortsetter detaljinvolvering i programmene) og på tvers av virkemiddelaktørene. Det ville være naturlig at departementene sammen satte ned en gruppe til å utrede felles behov og særskilte behov, de forskjellige departementene har for rapportering og resultatorientering i næringsrettede tiltak. Denne gruppen burde være bredt sammensatt av personer med praktisk, foretaksøkonomisk erfaring på økonomisk styring av næringsutvikling og innovasjon samt personer med forskningskompetanse på innovasjonssystemer, regionale utviklingsmodeller, insentivstrukturer og rapporterings-systemer. Her vil det være naturlig å se på nyere utvikling på dette området og på metodearbeid på dette utført i EU-regi (for eksempel “Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology” Working paper 3 i serien The New Programming period 2000-2006: methodological working papers utgitt av EU kommisjonen).

5. Aggregerte rapporter fra hver virkemiddelaktør

Det er som vi tidligere har illustrert, stadige endringer i programporteføljen. Det nåværende systemet med programbasert rapportering gjør at det dermed blir vanskelig å følge utviklingen i resultatene over tid. Etter en stund opphører programmet og et nytt oppfølgende program blir startet opp. *Dette nye programmet rapporterer gjerne ikke hva som har blitt oppnådd hos forløperne, og dermed mister en oversikten over utviklingen over tid*. På samme måte gjør oppsplittingen i mange programmer det vanskelig også i løpet av en enkelt periode å få oversikten over hva som har blitt oppnådd totalt sett av alle programmene. Dette er spesielt vanskelig fordi forskjellige program benytter forskjellig rapporteringsformer. En bør likevel be hver virkemiddelaktør (NFR, Innovasjon Norge, SIVA) om å gi aggregerte årsrapporter på resultatoppnåelse. Disse bør være utformet kun for departementets bruk slik at konfidensielle forhold ikke hindrer at disse blir så informative som mulig. I disse årsrapportene bør man ikke bare rapportere resultater oppnådd fra midler benyttet det året, men også resultater fra midler benyttet tidligere år slik at langsiktige effekter lar seg spore (hvis man kun rapporterer resultater fra inneværende års aktivitet vil langsiktige effekter aldri bli rapportert).

6.4 Avslutning

Det er altså ønskelig med en forbedring av rapporteringssystemene i de næringsrettede tiltakene for å styrke insentiver, stille ansvar, oppnå bedre resultatorientering, og gjennom disse tre tiltakene få bedre resultater. Flere av de vi har intervjuet har påpekt at det ennå er et betydelig forbedringspotensial hva angår å bygge opp mer helhetlige rapportering og resultatmålingsystemer. Hos de ulike virkemiddelaktørene er det flere initiativ på gang for å få til dette. Det er også iverksatt felles initiativ som involverer flere av virkemiddelaktørene.

Det er imidlertid en rekke utfordringer knyttet til det å utvikle et bedre rapportering og resultatmålingssystem. For det første har det en betydelig kostnadsside. I dette kapitlet har vi skissert en rekke mulige måleindikatorer. Det vil imidlertid være svært kostnadskrevende å etablere et system for rapportering over tid på alle disse indikatorene. Det vil også være et spørsmål om hvor stor belastning en skal legge på prosjektdeltakerne i forhold til rapportering. Ideelt sett bør prosjektene rapportere på ulike stadier underveis i prosjektgjennomføringen og på ulike tidspunkt etter at prosjektet er fullført, siden det ofte tar tid før effekter kan avleses. Det må følgelig avklares hvor detaljert rapportering en kan pålegge prosjektdeltakerne, og hvor ofte disse bør rapportere. Det vil være en fare for at en betydelig andel av tilskuddene til bedriftene går med til å rapportere, noe som medfører en tilsvarende redusert andel til å gjennomføre det nyskapende prosjektet. Det er naturligvis lite hensiktsmessig ressursbruk. Sannsynligvis bør rapporteringskravet tilpasses prosjektstørrelsen. I tillegg må også ressursbruken på rapportering og resultatmåling sees i forhold til den samlede ressursbruken på programmene/satsingene, og forventet effekt i form av bedre måloppnåelse. En slik vurdering vil også kunne begrense detaljeringsnivået på rapporteringen.

Videre er det også utfordringer knyttet til det å utvikle felles måleindikatorer på tvers av programmer og virkemiddelaktører. Dette skyldes for det første at programmene har ulik innretning. Det å etablere nye arbeidsplasser kan være det sentrale for noen programmer, mens andre er mer orientert mot kvalitative måleindikatorer som kompetanseheving og nettverksutvikling. Også tendenser i retning av økt grad av skreddersøm i de enkelte programmene, som innebærer at prosjektene blir mer ulike, gjør det mer krevende å utvikle felles måleindikatorer på tvers av programmer.

Et siste poeng er knyttet til finansieringen av utviklingen av rapporterings- og resultatmålings-systemer og gjennomføring av målinger. Dersom dette utelukkende pålegges de enkelte programmene er det lite trolig at det vil bli prioritert høyt nok. Som vi har omtalt tidligere viser eksempelvis erfaringer fra evalueringspraksisen innenfor det norske virkemiddel-apparatet at det i liten grad utføres effektmålinger etter at programmene er avsluttet, blant annet fordi programbevilgningen da ofte er oppbrukt. Sannsynligvis må det avsettes egne bevilgninger hos virkemiddelaktørene til å utvikle gode rapporterings- og resultat-målingssystemer som kan anvendes i de ulike programmene.

Kapittel 7. Sammenfattende vurdering

I dette avslutningskapitlet vil vi først oppsummere en del viktige funn fra analysen (7.1). Deretter vil vi skissere aktuelle anbefalinger for en videreutvikling av satsingene innenfor regional- og distriktpolitikken (7.2). Oppstillingen av funn og anbefalinger er sortert etter kapittelinnndelingen i analysen. Funn og anbefalinger som er basert på kapittel 3 (strategisk vurdering) finnes under henholdsvis kap.7.1.1 og kap.7.2.1., funn og anbefalinger basert på kap.4 (geografisk organisering) finnes i henholdsvis i kap. 7.1.2. og kap.7.2.2, funn og anbefalinger basert på kap. 5 (læring og kunnskapsutvikling) finnes i kap. 7.1.3 og kap. 7.2.3, mens funn og anbefalinger basert på kap.6 (rapportering og resultatmåling) finnes i kap.7.1.4 og kap. 7.2.4. Avslutningsvis gjør vi noen refleksjoner rundt vårt oppdrag og hvilke innspill en kan forvente fra en strategisk analysen (7.3).

7.1. Viktige funn fra analysen

7.1.1. Strategisk vurdering av porteføljen

a) Programporteføljen sett i forhold til de strategiske grepene i regional- og distriktpolitikken (dvs. fokus mot innovasjon og nyskaping, satsing på regioner og sentre med vekstpotensial og en desentralisering av ansvar)

- i) Basert på vår statusbeskrivelse kan det hevdes at programmene/satsingene matcher de strategiske grepene på en relativt bra måte.
- ii) De aller fleste programmene har enten et fokus mot nyetablerere eller mot nyskaping i eksisterende virksomheter og i noen tilfeller begge deler. Nyskapingselementet står altså sentralt i programmene.
- iii) Det er etablert en rekke satsinger som skal styrke samspillet mellom forskningsmiljøer og næringslivet. I forhold til innretning av den gjeldende porteføljen er dette elementet godt dekket.
- iv) Det er flere av satsingene som vil kunne bidra til å stimulere til en videreutvikling av regioner og sentre med vekstpotensial, hvilke type regioner/sentre de kan stimulere til

utvikling av, er imidlertid lite eksplisitt definert i programmene (eksempelvis storbyer utenfor hovedstaden, mellomstore byer, vekstmiljøer i distriktene o. l).

v) Det fleste av de regionale vekstsentrene finnes utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og det kan derfor ofte være vanskelig både å stimulere til utvikling av slike vekstsentre og å oppnå en tilfredstillende andel brukere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

vi) Enkelte av de "eldre" satsingene matcher i mindre grad de strategiske grepene enn nyere satsinger.

vii) Med enkelte unntak, blant annet Forskningsbasert kompetansemegling, er det kun gjennomført en delegering av det operative ansvaret i programmene/satsingene. Det strategiske ansvaret for gjennomføring av programsatsinger er i hovedsak *ikke* blitt delegert til regionalt nivå.

b) Kategori av virkemidler som anvendes

i) Porteføljen har langt på vei en balanse sett i forhold til målgruppe, dvs. virkemidler rettet mot personer/bedrifter og virkemidler rettet mot systemer, og sett i forhold til type støtte, dvs. virkemidler i form av lån og tilskudd til investeringer og virkemidler rettet mot nettverksutvikling og læring/kompetanseheving.

ii) En grov kategorisering av virkemiddelbruken indikerer at i overkant av 50 % av bevilgningene går til virkemidler som er rettet mot personer/enkeltbedrifter, mens det resterende av bevilgningene går til mer systemorienterte tiltak.

c) Porteføljens distriktsprofil

i) Programmene/satsingene treffer i varierende grad innenfor det distriktpolitiske virkeområde.

ii) Flere av programmene/satsingene finansieres av flere departement, men det er ikke et entydig forhold mellom KRDs rolle som finansiør (enefinansiør, majoritetsfinansiør, delfinansiør) og virkemiddelets geografiske nedslagsfelt. Eksempelvis kan satsinger som har KRD som enefinansiør både gi svært stor andel brukere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (for eksempel NT-programmet), og i andre tilfeller begrenset andel brukere innenfor det distriktpolitiske virkeområde (for eksempel Inkubator).

iii) Det er de forskningsrelaterte og kunnskapsintensive satsingene som har størst vansker med å få en tilfredstillende prosentandel brukere innenfor det distriktspolitiske virkeområdet (for eksempel FORNY). Disse programmene har gjerne et fokus mot å øke kommersialiseringen av forskning eller styrke koblingen mellom forskning og næringsliv, og denne forskningen har sitt naturlige tyngdepunkt i sentrale strøk. Geografisk nedslagsfelt vil også avhenge av om målingen omfatter prosjekter som er i ”pilotfasen” eller prosjekter som er i kommersialiseringsfasen (dette gjelder eksempelvis innenfor BIT-programmet).

iv) Det har vist seg vanskelig å finne gode mekanismer for å spre effektene av de forsknings- og kunnskapsintensive programmene til distriktene. De fleste potensielle brukerne er lokalisert i sentrale strøk.

v) For å oppnå en høy nok andel må det fra de programansvarlige hevdes at de må senke ”forskningskravene” til prosjektene. Det innebærer at de må ta inn prosjekter med et mer begrenset utviklings- og vekstpotensial enn en ideelt sett ønsker. Et alternativt synspunkt vil imidlertid være at de programansvarlige i større grad aksepterer at det kreves økt ressursbruk for å finne fram de kvalitativt gode prosjektene i Distrikts-Norge, og at det også må brukes betydelige grad av kreativitet for å lete fram disse prosjektene.

d) Finansiering av programmene

i) Det at KRDs styringsform er under endring og at de nå ønsker å være mindre aktive i utformingen av virkemidlene skaper en del usikkerhet hos virkemiddelaktørene

ii) På programnivå oppleves samfinansiering av program mellom flere departementer som krevende både i planleggings-, gjennomførings- og rapporteringsfasen. Samfinansiering er imidlertid en nødvendighet for å få større grad av samordning av de ulike politikkområdene som har implikasjoner for den regionale utviklingen.

iii) Regional medfinansiering av programmene er vanskelig i sentrale strøk fordi fylkeskommunene her mottar betydelig mindre i regionalt utviklingstilskudd enn hva som er tilfellet for distriktsfylkene. Dette vil kunne gjøre det særlig vanskelig med regional medfinansiering av de forsknings- og kunnskapsintensive satsingene som har sitt kjerneområde i sentrale strøk.

7.1.2. Geografisk organisering av programmene

- i) Økt regionalisering av virkemidlene er viktig for at de bedre skal kunne tilpasses de regionale utfordringene, men samtidig er det betydningsfulle elementer ved programutvikling/drift som best sikres gjennom nasjonal koordinering.
- ii) På nasjonalt nivå er det etablert systemer for styring, evaluering og resultatmåling som kan videreutvikles. Nasjonal koordinering øker også mulighetene for læring på tvers av programmer, for innhenting av internasjonale impulser og for å oppnå nasjonal konkurranse om midlene.
- iii) Det vil være svært ressurskrevende å bygge opp kompetanse på regionalt nivå for å håndtere programsatsingene i sin nåværende form.
- iv) Det ”regionale partnerskapet”, som skal ha en sentral rolle i den regionale virkemiddelbruken, er enda i en tidlig fase. Det er et behov for å få til en bedre samordning og koordinering mellom de ulike aktørene som bør inngå i slike partnerskap, dvs. fylkeskommunen, virkemiddelaktørene, regionalt næringsliv og andre organisasjoner.

7.1.3. Læring og kunnskapsutvikling

- i) Det er i stor utstrekning etablert ordninger for erfaringsoverføring mellom prosjektene i de enkelte programmene, mens det i mindre grad foregår læring på tvers av programmer.
- ii) Det er etablert ulike systemer for interne og eksterne evalueringer i programmene og hos virkemiddelaktørene. Det dreier seg hovedsakelig om ulike varianter av underveis-evalueringer. Underveisevalueringene handler i hovedsak om å gjøre mindre justeringer av iverksatte tiltak og begrenser seg ofte til ”enkeltekretslæring”, eller læring som ”nyttiggjøring”. Det er en mangel på effektevalueringer og evalueringer/analyser som gir en mer inngående og prinsipiell drøfting av kunnskapsgrunnet eller programteorien til det aktuelle virkemiddelet.

7.1.4. Rapportering og resultatmåling

- i) En vesentlig del av rapporteringen fra programmene dokumenterer aktiviteter snarere enn å rapportere aktivitetenes resultater/effekter.
- ii) Det er utviklet et betydelig sett av måleindikatorer på programnivå, særlig for å dokumentere aktiviteter men delvis også for å dokumentere effekter, men det eksisterer et forbedringspotensial.
- iii) Resultater og rapportering er best på delmål i programmene.
- iii) Begrensninger knyttet til eksisterende rapporteringssystemer gjør at programmene ikke godt nok evner å dokumentere egne resultater og eventuelle suksess. Det er i programmenes egen interesse med en bedre dokumentasjon av egen suksess og vellykkede grep.

7.2 Anbefalinger for en videreutvikling av programmene/satsingene

På bakgrunn av vår analyse vil vi i dette avsnittet skissere anbefalinger for en videreutvikling av de næringsrettede programmene og satsingene innenfor regional- og distriktpolitikken.

7.2.1. Anbefalinger knyttet til prosjektporteføljens strategiske innretning

Sterkere vektlegging av regionale innovasjonssystemer

- Det bør i økende grad satses på virkemidler som er rettet mot en videreutvikling og oppgradering av geografiske produksjons- og innovasjonssystemer, men da uten at man utvikler ”lukkede” regionale systemer. Dette bør også kombineres med person/bedriftsrettede tiltak slik at disse aktørene tilføres ressurser som gjør det mulig for dem å bli inkludert i de miljørettede satsingene.

Tilpasning av programmer

- Programmer som i begrenset grad matcher de strategiske grepene, eksempelvis en del av de ”eldre” satsingene, må entes tilpasses/videreutvikles eller så bør det utvikles nye programmer som viderefører vellykkede grep i de etablerte satsingene samtidig som

konseptet legges tettere opp mot de strategiske grepene. I flere tilfeller er en slik tilpasningsprosess allerede i gang.

Stimulere til kunnskapsspredning på tvers av regioner

- Videreføring av program/satsinger med en kjerne i kunnskapsmiljøer i sentrale strøk er viktig for å opprettholde mulighetene til en geografisk spredning av kunnskap/innovasjon fra disse miljøene. Dette bidrar også til å styrke koplingene mellom regional- og distriktpolitikken og den nasjonale innovasjonspolitikken.
- For å oppnå en slik spredning er det viktig at det satses på en videreutvikling av mekanismer og incentiver som kan sikre at effektene av tiltak som har sitt hovedfokus i sentrale områder overføres til distriktene.
- Det må avsettes egne midler i programmene og hos virkemiddelaktørene til etablering av møteplasser og andre tiltak som har et koordinerende formål.
- Det er viktig at programmene anlegger et fleksibelt regionsperspektiv og ser på tvers både av distriktpolitiske virkeområder og fylkesgrenser. Ulike type aktører må kobles i satsingene og disse må ikke bli for geografisk fikserte.

Styrke kvinnedeltakelsen

- For å få jevnere kjønnsfordeling blant brukerne er det hensiktsmessig med innslag av kvinner i den operative ledelsen av programmene. Dette fordi kvinner har lettere for å rekruttere blant sine egne.
- Oppmerksomheten mot kvinner bør være gjennomgående i de ulike programmene/satsingene.
- Det å åpne for et større innslag av mikrobedrifter i satsingene/programmene kan gi bedre kvinnedeltakelse.

Viktig at programmene/satsingene jobber utradisjonelt

- Det bør i større grad åpnes opp for prosjekter som bidrar til overføring av kompetanse og teknologi langs helt utradisjonelle konstellasjoner. I Finland som hører blant de landene i verden som satser på FoU samordnes og koordineres innovasjonssystemene på nasjonalt nivå gjennom SITRA. På den måten blir det lettere å få til koblinger på tvers av regioner og å ha et apparat som faglig er nok sammensatt til å ta hånd om relativt komplekse satsinger (se vedlegg 3).
- Temaer som strategier for økt internasjonalisering og økt verdiskaping gjennom smartere prosessløsninger eller produktdesign, er noe som med fordel kunne fått høyere prioritet. Dette tilsier ikke bare programmer rettet mot virksomheter i startfasen, men også økt fokus på at kompetanseferdigheter trenger stadig påfyll etter hvert som nye kompetansebehov oppstår.
- Personlige egenskaper hos den enkelte programleder/prosjektleder er en kritisk variabel og ofte en forklaring på hvorfor noen programmer er en suksess eller fiasko. Samtidig vil nettopp personellmessige endringer kunne ha betydelige implikasjoner. En teambasert bemanning, gjerne på tvers av programmer, vil lettere kunne sikre stabilitet, gode beslutninger og informasjonsflyt.

Det er nødvendig med langsiktighet i virkemiddelapparatet

- En viktig kritisk variabel for næringslivet er forutsigbarhet i forhold til eksterne betingelser og dermed også langsiktighet i forhold til de offentlige virkemidlene. Samtidig er rimelige utsikter for kontinuitet en viktig motivasjonsfaktor som bidrar til å holde på de gode programlederne. Programsatsinger bidrar i større grad enn frie midler til langsiktighet, siden det etableres noen strukturer og forpliktelser om videreføring av satsingen over et lengre tidsperspektiv.
- Gjennomgående er det viktig at virkemiddelapparat viser evne til å følge opp et tiltak over tid, men programmene må ikke "overleve" behovet i markedet.
- Den evolusjonære tankegangen som man finner innenfor moderne innovasjonspolitikkk tilsier også langsiktighet. Det tar tid å bygge opp gode virkemidler, og det skjer en kumulativ utvikling av kunnskapsgrunnlaget om dette. Flere av programmene har gått over lengre tid og har hatt en positiv utvikling, men på grunn av nåværende

budsjettstruktur hvor man er prisgitt årlige bevilgninger, har det vært knyttet betydelig usikkerhet til den økonomiske rammen for satsingene.

Viktig at det ikke utvikles for spesialiserte programmer

- For sterk spesialisering i programinnretningen setter betydelige begrensninger på muligheten til å etablere prosjekter med utradisjonelle kombinasjoner. Det kan bli et for sterk fokus på det kjente, og mindre satsing på de som prøver seg på noe helt nytt. Denne type utfordringer fordrer både mer fleksible satsinger, og i tillegg programmer som ikke er fiksert mot en snever målgruppe.
- I forhold til det å bidra til et oversiktlig virkemiddelapparat er det også bedre med større integrerte satsinger enn en rekke mindre satsinger mot smalt definerte målgrupper.
- Samtidig er det viktig at det i programmene og satsingene kan tilrettelegges for at en prioritert gruppe får en ekstra oppmerksomhet.

7.2.2. Anbefalinger knyttet til den geografisk organisering av programsatsingene

- Vi vil fraråde en "full" regionalisering av programmene og heller anbefale at det utvikles nasjonale programmer med en sterkere regional forankring.
- Testing av nye konsept og videreutvikling av eksisterende må skje gjennom regionale piloter for å sikre den regionale forankringen.
- Det er viktig med regional medfinansiering av programmene for å få inn reelt regionalt ansvar for gjennomføringen av tiltaket. Avgjørende at også fylkene i sentrale strøk gis anledning til å delta i programsatsinger som forutsetter regional medfinansiering. En må unngå at programmene blir "nasjonalt koordinerte distriktssatsinger".
- Det nasjonale nivået i programsatsingen må ha ansvar for kvalitetssikring, etablering av læringsarenaer på tvers av programmer og virkemidler for videreutvikling av konseptet.
- Rolle- og arbeidsfordeling mellom det nasjonale og regionale nivå må tilpasses utfordringene i det enkelte program. Internasjonalt orienterte spissede satsinger forutsetter et betydelig ansvar nasjonalt.
- Ansvarlige myndigheter må være prøvende i tilnærmingen og ikke gjøre dramatiske endringer i programstrukturen/organiseringen på basis av et begrenset kunnskaps- og

erfaringsgrunnlag. Per dato eksisterer det lite kunnskap om hvilke arbeidsformer som gir den beste regionale forankringen av programsatsingene. En må derfor fortsette det arbeidet som er startet opp i noen programmer med å teste ut nye arbeidsformer (eksempelvis Forskningsbasert kompetansemegling, Distribuert Inkubator, ARENA, VS2010, FORNY og nHS).

- Rene tilskuddsordninger som i liten grad er innrammet av et programkonsept kan i betydelig grad desentraliseres (eksempelvis Inkubatorstipend).

7.2.3. Anbefalinger knyttet til læring og kunnskapsutvikling

- Det bør i økende grad tilrettelegges for læring på tvers av programmer og på tvers av virkemiddelaktører. Dette vil kunne stimulere til mer radikale læringsprosesser, dvs. dobbelkretslæring eller læring som ”utforskning”
- Det bør også iverksettes flere effektevalueringer og mer prinsipiell drøftinger av kunnskapsgrunnlaget eller programteorien til de ulike programmene. Slike evalueringer/analyser vil i økende grad stimulere til dobbelt krets læring eller læring som utforskning.
- Det bør utvikles en kultur for læring i programmene og hos virkemiddelaktørene. Dette forutsetter kunnskapsdeling på tvers av programmer og virkemiddelaktører.
- En må også bedre utnytte de mulighetene for samordning som det at de to største virkemiddelaktørene har sitt hovedkontor i hovedstaden gir. Her finner man også de viktigste politiske institusjonene. Dette gir gode rammevilkår for en videreutvikling av samarbeidet på tvers av institusjonene.

7.2.4. Anbefalinger knyttet til rapportering og resultatmåling

- Det bør tilrettelegges for at det kan etableres kundedatabaser på tvers av programmer og operatører.
- Det bør iverksettes en lengre oppfølging av nyetableringer og prosjektmiddel-mottakere i programmene.
- Det bør i økende grad gjøres en bedre måling av hovedmål innen programmene.

- Det bør jobbes for å utvikle bedre indikatorer for kvalitative mål, slik som kompetanseheving og nettverksbygging.
- Departementene bør i større grad samordne sine målformuleringer for programmene som er samfinansiert. Dette vil gjøre det enklere for programmene å formulere strategier som kan gi måloppnåelse, og det vil kunne gi mer samkjørte rapporteringsstandarder. Samtidig gjør ulike departementsideologier en slik samordning krevende.
- Det kan være fordelaktig med mer aggregerte rapporter fra virkemiddelaktørene, blant annet fordi programporteføljen stadig endrer seg, og det gjør det vanskelig å følge utviklingen over tid.
- Ressursbruken knyttet til rapportering og resultatmåling må imidlertid sees i sammenheng med den samlede ressursbruken på programmene/satsingene. Ressursbruken i programmene og belastningene på prosjektdeltakerne må følgelig relateres til forventet effekt i form av bedre måloppnåelse. En slik vurdering vil kunne begrense detaljeringsnivået på rapporteringen.

7.3. Noen refleksjoner rundt vår strategiske analyse

Avslutningsvis i rapporten vil vi gjøre noen refleksjoner rundt den analysen vi har gjennomført og de anbefalingene som vi har kommet med. Oppdraget gikk ut på å gjøre en strategisk analyse av de næringsrettede programmene/satsingene innenfor regional- og distriktpolitikken. I konkurransegrunnlaget for analysen spesifiseres det at man med begrepet strategisk analyse mener en gjennomgang av programmene der disse ses i forhold til de tre sentrale strategiske grepene i regional- og distriktpolitikken (dvs. fokus mot innovasjon og nyskaping, satsing på regioner og sentre med vekstpotensial og en desentralisering av ansvar). Disse grepene er altså *strategiene* som iverksettes for å nå de politisk vedtatte målsetningene innenfor regional- og distriktpolitikken som går på å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og bidra til verdiskaping og arbeidsplasser i hele landet.

Innenfor organisasjons- og strategilitteraturen er det ulike definisjoner på hva strategi er. Den tradisjonelle rasjonalistiske tilnærmingen ser på en strategi som en klart definert plan for å nå et mål. Dette er knyttet opp mot begrepet om strategisk planlegging (Reve 1989). For et

foretak handler det om å fatte beslutninger om hvilke markeder man skal satse på, hvordan markedene skal bearbeides og hvordan virksomheten skal organiseres. Innenfor denne strategitradisjonen er det aksept for at omgivelsene endrer seg, men man antar at det er mulig å forutse disse endringene og planlegge deretter. De siste årene er strategisk planlegging avløst av en tradisjon som omtales som *strategiutvikling*. Her handler det å gjøre stadige tilpasninger i strategien i henhold til at omgivelsene stadig er under endring, samtidig som endringer er svært vanskelig å forutse (Grønhaug m.fl. 2001). Dette er på mange måter et mer *dynamisk strategibegrep*.

Innenfor den sistnevnte retningen kan vi langt på vei skille mellom to hovedtilnærminger. På den ene siden har vi Porters (1980,1985) velkjente strategibegrep hvor organisasjoner posisjonerer seg i et marked i forhold til sine konkurrenter gjennom utvikling av konkurransestrategier. Det sentrale for organisasjonen er å finne en posisjon hvor det er et uutnyttet markedet med betydelige fortjenestemuligheter og hvor organisasjonen kan utnytte sine spesifikke konkurransefortrinn ⁶. Strategi er altså noen som *må defineres i forhold til andre organisasjoner og aktører*. Når disse gjør endringer i sine tilpasninger som har implikasjoner for den aktuelle organisasjonen må også denne gjøre endringer i sine strategier.

En alternativ forståelse er Mintzbergs (1994) begrep om "*emergent strategies*". Her blir strategibegrepet nært knyttet til praksis, det dreier seg om *handlingsmønsteret til en organisasjon*. Dette handlingsmønsteret er både en konsekvens av organisasjonens intensjoner, men det er i like stor grad en følge av løpende tilpasninger som igjen er en konsekvens av organisatorisk refleksjon og læring. Strategien blir imidlertid ikke noe helt tilfeldig. Enhver organisasjon vil ha intensjoner med sine handlinger og tanker rundt hvordan målene kan nås. Samtidig er det en erkjennelse av at omgivelsene er komplekse og under stadig endring, og dermed kan en ikke på forhånd forutse hvilke handlinger som gir de beste resultatene. I Mintzbergs strategiforståelse er organisasjoner åpne, fleksible, påvirkelige og villige til å lære. Skillet mellom intensjon og praksis blir mindre. En viktig forskjell mellom denne strategiforståelsen og den som Porter forfekter er at planleggingsaspektet og troen på en viss grad kan av forutsigelse av hvilken strategier som vil gi de beste resultatene er sterkest hos Porter.

⁶ Porter (1985) skiller mellom tre hovedtyper av generiske strategier som kan gi konkurransefortrinn; kostnadslederskap, dvs. at man har de laveste produksjonskostnadene, differensiering, dvs. at det er noe unikt knyttet til produktet eller produksjonsprosessen, og fokusering, hvor selskapet velger et smalt konkurransefelt (nisje).

Vi kan altså grovt skille mellom tre ulike tilnærminger til strategibegrepet; strategi som plan (som referert hos Reve), strategi som posisjonering (Porter) og strategi som et handlingsmønster (Mintzberg). I forhold til vår drøfting er det særlig den første og siste tilnærming som er relevant. Porters utgangspunkt i et foretaks individuelle i en konkurransesituasjon blir litt mer på siden i forhold til programsatsingene.

Slik vi i utgangspunktet har tolket vårt oppdrag så handler det langt på vei om å vurdere i hvilken grad programmene/satsingene matcher den definerte "planen" (dvs. de tre strategiske grepene). I en slik vurdering er det naturlig å kategorisere programmene etter i hvor stor grad de er *innenfor* rammene for planen. I forlengelsen av dette kan man også trekke konklusjoner om at det for programmer/satsinger som er "på siden" enten bør gjennomføres omfattende endringer eller at disse bør avsluttes. I vår analyse er vi imidlertid forsiktig med å trekke konklusjonene så langt. Det er flere årsaker til dette. For det første er enkelte av de strategiske grepene relativt upresise. Eksempelvis er intensjonen om å satse sterkere på regioner og sentre som har vektspotensial vanskelig å operasjonalisere og etterprøve. Dermed blir også kategoriseringen av programmene i forhold til slike strategiske grep relativt omtrentlige.

Videre har vi i analysen *ikke* vurdert hensiktsmessigheten til de ulike strategiske grepene. Dette har vi definert som utenfor rammene for vår analyse. Følgelig har vi ikke gjort en vurdering av i hvilken grad det er de *rette* strategiske grepene som gjennomføres for å få en best mulig måloppnåelse. Dersom en skal avslutte en satsing på bakgrunn av at den ikke passer godt nok inn i "planen" bør en ha en relativt presis oppfattelse av at de strategiske valgene man har gjort er de rette. Spørsmålet er imidlertid hvor realistisk det er å ha en slik forhåndskunnskap, særlig sett i lys av Mintzberg (1994) strategiforståelse. Ifølge Mintzberg er det svært vanskelig i forkant å avgjøre hva som er de rette strategiene for å få god måloppnåelse (Mintzberg og Quinn 1992). Dermed blir det også vanskelig å vite hva som er de rette programmene. Vårt utgangspunkt er at offentlige tiltak virker i sosiale kontekster preget av stor grad av kompleksitet, og at det er svært problematisk å forutsi på forhånd hvilke virkemidler som virker best i de aktuelle settingene (Jakobsen og Kvitastein 2002).

I forlengelsen av dette bør en stille spørsmålet om hva som bør være kriteriet for at en satsing skal videreføres. Er det viktigste at satsingene passer inn i et "fast" grep, eller er det mest betydningsfulle hvilke resultater satsingene gir i forhold til målsetningene innenfor regional- og distriktspolitikken? Å gjøre en vurdering av måloppnåelse i de enkelte programmene eller

for hele programporteføljen ligger utenfor vårt mandat. I kapittel 5 og 6 har vi imidlertid drøftet en del viktige prinsipper for å styrke målingen av resultater av offentlige virkemidler.

Dersom vi aksepterer at det på forhånd er vanskelig å avgjøre hvilke strategiske grep som gir de beste resultatene i regional- og distriktpolitikken, og dermed også hvilke type virkemidler det er mest hensiktsmessig å satse på, nærmer vi oss en forståelse hvor en ser på strategi som *et handlingsmønster eller en retning for praksisen*. De strategiske grepene blir organisasjonens (KRD) intensjoner, men samtidig må organisasjonen være fleksible og læringsvillig siden omgivelsene er komplekse og under stadig endring. Følgelig må man være villig til å gjøre justeringer i handlingsmønsteret på bakgrunn av de erfaringene som gjøres. Sagt på en annen måte innebærer dette at man både må være villig til å endre/tilpasse de strategiske grepene og inkludere satsinger som i utgangspunktet vil være på siden dersom disse viser gode resultater.

Det viktigste blir altså ikke å ha et *fast* strategisk grep på satsingene i regional- og distriktpolitikken, men å ha en variert portefølje av programmer og satsinger som enten kan dokumentere gode resultater eller hvor akkumulert erfaring, eller programteori, tilsier at det er svært sannsynlig at disse satsingene vil gi gode resultater innenfor regional- og distriktpolitikken.

Litteratur

Actenhagen, L., Melin, L og Müllern, T. (2003): Learning and continuous change in innovating organizations. I: Pettigrew, A.M., Whittington, R., Melin, L., Sanchez-Runde, C., van den Bosch, F., Ruigrok, W. og Numagami, T. (red): *Innovative forms of organizing*. Sage Publications, London.

Alsos, G.A. og Ljunggren, E. (1999): Satsing på kvinners bedriftsetableringer som distriktpolitisk strategi. Arbeiderbevegelsens utredningssekretariat notat nr. 8.

Argyris, C. og Schön, D. (1978): *Organizational learning*. Addison-Wesley, Reading.

Berg, N.G. (2002): Kjønn, livsløp, sted og entreprenørskap – en teoretisk diskusjon. I: Berg, N.G og Foss, L. (red): *Entreprenørskap. Kjønn, livsløp og sted*. Abstrakt forlag, Oslo.

Bolkesjø, T. og Vareide, K. (2004): Evaluering av kommersialiseringsenhetene i FORNY-programmet. Rapport nr.213. Telemarksforskning – Bø.

Bærenholdt, J.O. og Aarsæther, N. (2000) (red): Coping strategies and regional policies. The intersection of social capital and space. Paper presentert på ”Most CCPP workshop”, Joensuu, Finland, november 2000.

Cooper, R., Edgett, S. og Kleinschmidt, E. (1998): *Portfolio management for new products*. Addison-Wesley: Reading.

Cooper, R., Edgett, S. og Kleinschmidt, E. (2001): Portfolio management for new product development. Results of an industry practices study. *R & D Management*, vol. 31 (361-380)

Cooper, R., Edgett, S. og Kleinschmidt, E. (2002): Optimizing the stage-gate process: What best practice companies do – II. *Research Technology Management*, nov-dec 2002 (43-49).

Fagenson, E.A. (1993): Personal Value Systems of Men and Women Entrepreneurs Versus Managers. *Journal of Business Venturing*, vol. 8 (409-430).

Finansdepartementet (2001): ”Økonomireglement for staten. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten” Fastsatt av Finansdepartementet 24 oktober 1996, med endringer av 23 august 2001. Finansdepartementet.

Foss, O. og Selstad, T. (1997): *Regional arbeidsdeling*. Tano Aschehoug.

Gilson, R. J. (2003): Engineering a venture capital market: lessons from the American experience. *Stanford Law Review*, vol.55 (1067-1103).

Gnyawali, D.R. og Stewart, A.C. (2003): A contingency perspective on organizational learning: Integrating environmental context, organizational learning processes, and types of learning. *Management Learning*, vol.34 (63-89).

Griffin, A. (1997): PDMA research on new product development practices: updating trends and benchmarking best practices. *Journal of Product Innovation Management*, vol.14 (329-358).

Grønhaug, K., Hellesøy, O. og Kaufmann, G. (2001): *Ledelse i teori og praksis*. Fagbokforlaget, Bergen.

Gustavsen, B. (red) (2003): *Bedriftsutvikling og regionale partnerskap. Erfaringer fra Verdiskapning 2010*. NFR.

Guvåg, B. (1999): *Styringsstrukturer i og for omstillingsområder. Et diskusjonsunderlag og styringsstrukturer i og for omstillingsområder, med underlag i omstillingsprogram generelt og omstillingsprogrammene i Østfold Byoffensiv og Oppdrift spesielt*. Møreforskning, arbeidsnotat 1999:12

Hartmark Consulting (2003): *Sluttrapport fra evaluering av TEFT fase II*. Hartmark Consulting AS, Oslo, oktober 2003.

Hatling, L., Herstad, S. og Isaksen, A. (2000): *SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater. Delrapport 2 i evalueringen av SND*. STEP-rapport 2000:05.

Hernes, G. (1975): *Om ulikhetens reproduksjon*. Forskningens lys: NAVF 1974, s 231-251.

Holmqvist, M. (2003): *A dynamic model of intra- and interorganizational learning*. *Organization Studies*, vol.24 (95-123).

Innovasjon Norge (2003a): *Entreprenør i Humør - rapport fra arbeidsgruppen for spissatsingen*. Innovasjon Norge

Innovasjon Norge (2003b): *Entreprenør i Humør - rapport fra arbeidsgruppen for breddesatsingen*. Innovasjon Norge

Isaksen, A. (2003): *Nyskapning, klynger og regional utvikling. Hvilke innovasjonspolitikker for hvilke regioner?* Notat til Distriktskommisjonens miniseminar 28 oktober 2003.

Jakobsen, S-E. (2004a): *Virker virkemidlene? Teori og praksis for omstillingsarbeidet*. I: Lindkvist, K.B. (red.): *Ressurser og omstilling - et geografisk perspektiv på regional omstilling i Norge*. Fagbokforlaget, Bergen

Jakobsen, S-E. (2004b): *Evaluering som læring eller pliktøvelse? I: Gammelsæthter, H. og Aarbo, P. (red): Teori og politikk i utviklingen av regionalt næringsliv*. Tapir Forlag.

Jakobsen, S-E. og Kvitastein, O. (2002): *Måleindikatorer og målemetoder for omstillingsarbeidet*. SNF-rapport 36/02 Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen.

Jakobsen, S-E, Alvheim, S., Kvitastein, O. og Hansen, J.C. (2001): *Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling. Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane og Glåmdal*. SNF-rapport 40/01, Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen

Jensen, M. C. og Meckling, W. H. (1976): *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, vol. 3 (305-360).

Johnstad, T., Klausen, J.E. og Mønnesland, J. (2003): Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport nr.76.

King, N. og Anderson, N. (1995): *Innovation and change in organizations*. Routledge, London.

KRD 2002: Vekst i hele landet. Kommunal og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget, tirsdag 30 april 2002. Kommunal og regionaldepartementet.

Lundvall, B-Å. (1992): *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter Publishers, London.

Maskell, P, H Eskelinen, I Hannibalson, A Malmberg og E Vatne (1998): *Competitiveness, localised learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies*, London: Routledge.

Mintzberg, H. (1994): The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*, jan-feb 1994 (107-114).

Mintzberg, H. og Quinn, J.B. (1992): *The strategy process : concepts and contexts*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Morgan, K. (1997): The Learning Region: Institutions, innovation and regional renewal. *Regional Studies*, vol. 31 (491-503)

NHD (2003): Fra ide til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik. Nærings- og handelsdepartementet.

Nonaka, I. og Takeuchi, H. (1995): *The knowledge creating company. How japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press, New York.

NORUT (2000): Evaluering av NT-programmet. Sluttrapport. Rapport nr.4, 2000. NORUT Samfunnsforskning.

NOU (2004:2): Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål, Kommunal og regionaldepartementet.

Porter, M.E. (1980): *Competitive strategy*. Free Press, New York.

Porter, M.E. (1985): *Competitive advantage*. Free Press, New York.

Putnam, R.D. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.

Reve, T. (1989): Strategi og styring. I: Reve, T. og Grønhaug, K. (red.): *Strategi og organisasjon*. Tano.

Riksrevisjonsverket (2002): Staten i samverkan – myndigheternas roll I de regionala tillväxtavtalen. Riksrevisionsverket rapport 2002:23. Sverige.

Rusten, G. og Hansen, H-T. (2002): Langtidsledighet et bruker- og etatsperspektiv. SNF-rapport 54/02, Samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Rusten, G., Bryson J.R og H. Gammelsæter (2005): Dislocated versus local expertise and Knowledge: the acquisition of external expertise by small and medium-sized enterprises in Norway. *Geoforum* (In print)

Selstad, T., Arge, N., Berglund, F., Grimsrud, G.M., Hagen, S.E., Køhn, E., Overvaag, K. og van der Ros, J. (2004): Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. ØF-rapport 07/2004. Østlandforskning.

Spilling, O.R. (2002): Hva er nyskapning? I: Spilling, O.R. (red) *Nyskapning i Norge*, Fagbokforlaget

St.meld. nr.31 (2000-2001): Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. Kommunal og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 31 (2002-2003): Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk. Kommunal og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 46 (2003-2004): SIVAs framtidige virksomhet. Nærings- og handelsdepartementet

St.prp.nr.51 (2002-2003): Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv. Nærings- og handelsdepartementet

St.prp.nr.1 (2003-2004): Budsjettermin 2004. Kommunal- og regionaldepartementet

Torvatn, H. og Rolfsen, M. (2000): Rituale eller læring? Evalueringer i skjæringsfeltet mellom politikk og utvikling. Paper presentert på ”EVA-seminar” i Bergen, september 2000.

Weiss, C.H. (1998): *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Second edition. Prentice Hall, Englewood Cliff.

Wiig Aslesen, H., Fraas, M., Isaksen, A. og Smith, K. (2000): Evaluering av SIVA: Fra eiendomsforvalter til utviklingsaktør. Step-rapport 08-2000. Step-gruppen.

Vedlegg 1

KRDs oversikt over programmer finansiert over Kap 552.72

Målgruppe	Utfordringer	Programmer	Geografi	Type støtte
Gründere/ ufødt næringsliv	Entreprenør- skap og Kommersialise- ring	Entreprenørskap(IN, UE)	Hele landet	Etablererstipend.
		FORNY (FR)	Store byer	Idé, og prosjekt
		NT programmet(IN)	Nord Norge	Idé, og prosjekt
Etablerte bedrifter	Øke bedrifters etterspørsel etter FOU	MOBI(FR) VS 2010(FR) FRAM(IN) BIT(IN)	Hele landet	prosjektstøtte
	Regionale innovasjons- system	Arena(IN)	Hele landet	nettverksstøtte
Bedrifter, kunnskapsin- stusjoner/ Offentlige aktører	Kunnskaps- messig infrastruktur	Inkubator (SIVA)	Store byer	Bygg/ infrastruktur
		Industriinkubator(SI VA)	Industristeder	Bygg/ infrastruktur
		Næringshager(SIVA)	Tettsteder	Bygg/ infrastruktur
		Nettverk/Kunnskaps parker/ Forskningsparker(SI VA)	Store byer/ Tettsteder	Bygg/ infrastruktur
Kvinner og ungdom	Økt deltagelse	Ulike spesielle satsinger	Hele landet	ulike

Vedlegg 2

Internasjonale erfaringer knyttet til rapportering og resultatmålingsystemer

Norge er ikke alene om å ha markedssvikt som man ønsker å kompensere for med offentlige næringsrettede tiltak. Erfaringene internasjonalt er at slike tiltak står ovenfor fallgruver som det er grunn til å forvente også eksisterer i Norge. Nedenfor gjengir vi noen erfaringer som vi vil trekke på i vår analyse av, og forslag til forbedringer i, rapporterings- og resultatmålingssystemene i norske næringsrettede tiltak. De internasjonale erfaringene vi her trekker på er altså av en slik art som man bør ta i betraktning når man utformer et rapporteringssystem for næringsrettede tiltak. Det er også på det rene at det bør foretas forskning i Norge for å evaluere i hvilken grad disse internasjonale erfaringene strekker seg til Norge. Slik forskning ligger utenfor det som er mulig innen nåværende prosjekt.

Lerner (2002), i en gjennomgang av tidligere litteratur, påpeker følgende *fallgruver*:

- 1) "...firms may seek transfer payments that directly increase their profits" (uten å på andre måter nyte fordel av dem eller kvalifisere for dem).
- 2) "...officials may seek to select firms based on their likely success, and fund them regardless of whether the government funds are needed. In this case, they can claim credit for the firms' ultimate success even if the marginal contribution of the public funds was very low."
- 3) "In programmes where a central group makes highly visible awards, the dangers of political distortions are likely to be higher."

Basert på egen forskning gir Lerner (2002) følgende *anbefalinger*:

- 1) "There is a strong need for public officials to invest in building relationships with and an understanding of the ... venture capital industry⁷. Financing small entrepreneurial firms is exceedingly challenging. The venture capital industry employs a variety of

⁷ Med venture capital industry mener man her private aktører som spesialisere seg i finansiering—typisk med egenkapitalinstrumenter—av entreprenørskap og nyetableringer.

important mechanisms to address these challenges, which empirical evidence suggests are quite effective.”

- 2) “...venture [industry] investments tend to be very focused into a few areas of technology that are perceived to have great potential. Administrators may wish to respond to these industries conditions by (i) focusing on technologies which are not currently popular among venture investors and (ii) providing follow-on capital to firms already funded by venture capitalists during periods when venture inflows are falling” (d.v.s. når private aktører trekker seg ut av andre årsaker enn prosjekt kvalitet).
- 3) “...officials must appreciate the need for flexibility that is central to the venture capital investment process. Venture capitalists make investments into young firms in settings with tremendous technological, product market, and management uncertainties. Rather than undertaking (the often impossible) task of addressing all the uncertainties in advance, they remain actively involved after the investment, using their contractually specified control rights to guide the firm. These changes—which often involve shifts in product market strategy and the management team—are an integral part of the investment process. In our case studies, it appeared that ... administrators too often view these shifts as troubling indications that awardees are deviating from plan, rather than as a natural part of the evolution.”
- 4) “...just as the venture capital community carefully analyzes the track record of entrepreneurs they are considering funding, government officials should examine the track record of the firms receiving public venture awards...public venture capital programmes are often characterized by a considerable number of underachieving firms. (The presence of ‘SBIR mills’ who have won large numbers of awards by cultivating relationships with federal officials is a manifestation of this phenomenon ... as Lerner (1999) discusses)... Our research indicates that a prevalent characteristic among underachieving companies is the existence of research grants from numerous government sources, with few, if any, tangible results to show from previous R&D awards... many of these companies can avoid accountability indefinitely... Adding to the problem is the fact that companies with substantial government grant experience appear to have several advantages over other firms when applying for future public awards. Past grants, regardless of project outcomes, help a company gain legitimacy...

In addition, firms gain considerable insight in the grant application process with each proposal they submit... The end result can be a stream of government funding being awarded to companies that consistently underachieve... public venture capital should more closely scrutinize the amount of funding a company has received from prior government sources.”

- 5) “...the claim that technological projects can be assessed in entrepreneurial firms without consideration of business issues is profoundly mistaken... Rather, successful entrepreneurs gather signals from the marketplace in response to their initial efforts, and adjust their plans accordingly.”

I deres gjennomgang av det tyske satsningsprogrammet WFG for entreprenørskap og innovasjon, sier Becker og Hellmann (2003):

“The inability to exercise governance control over its portfolio companies exposed the WFG gravely to the quality of the entrepreneurs. Once they had invested in a company, they had to live with the entrepreneur. Therefore, the government’s refusal to pay attention to any investment criterion other than technological merit was particularly questionable.”

Gilson (2003) legger til:

“The most important flaw in the WFG model was the German government’s creation of a financial intermediary with essentially no incentives to succeed... Like WFG, the operators of direct government programs typically will lack the incentives to carefully monitor ... company management ... Additionally, those running direct government programs are unlikely to have the experience and incentives to provide ... companies with noncapital inputs... To make matters worse, the flaws that arise from the government acting as the financial intermediary may well be attractive to entrepreneurs ... The best entrepreneurs may then prefer the government program to private venture capital funds, and more frequently fail because they will lack the benefits associated with an experienced financial intermediary and a proper incentive and monitoring structure... a misconceived government plan can operate perversely to actually discourage the development of a private venture capital market.”

Gilson refererer her til problemer som kan oppstå i offentlige programmer der en statlig aktør får eierinteresser mot å innskyte kapital i nyetableringer og nye prosjekter. I Norge hvor staten finansierer slike tiltak uten å få noen eierinteresser tilbake er incentivene enda svakere enn i den situasjonen Gilson referer til, og dermed er det grunn til å frykte at i Norge er det enda svakere incentiver, kontroll, oppfølging, og innskudd av ikke-kapitalbaserte inputs som ledelseserfaring og bedriftsutvikling.

Gilson kommer frem til—basert på de tyske WFG erfaringene, det israelske Yozma programmet, og det chilenske CORFU programmet—følgende kjerne i strategien for å skape et statlig svar på markedssvikten for entreprenørskap og innovasjon:

“The strategy reflects a central theme: The government should ... provid[e] seed capital and helping to create the necessary financial intermediaries that together will encourage the supply of entrepreneurs, while at the same time maintaining the pattern of intense incentives coupled with intense monitoring that characterizes the U.S. venture capital contracting.”

Litteratur

Becker, R. og Hellmann, T. (2003) The genesis of venture capital—lessons from the German experience. CESIFO working paper No. 883.

Gilson, R. J. (2003): Engineering a venture capital market: lessons from the American experience. *Stanford Law Review*, vol.55 (1067-1103).

Lerner, J. (2002): When bureaucrats meet entrepreneurs: the design of effective ‘public venture capital’ programmes. *The Economic Journal*, 112 (February), F73-F84.

Lerner, J. (1999): The government as venture capitalist: the long-run effects of the SBIR program. *Journal of Business*, vol. 72 (285-318).

Vedlegg 3

Erfaringer fra Finland⁸

De to viktigste departementene i det finske innovasjonssystemet er Utdanningsdepartementet og Handels- og næringsdepartementet. Hvert av disse departementene administrerer rundt 38 % av offentlig forskningsfinansiering. I tillegg til disse to departementene finansierer Sosial- og helsedepartementet og Jordbruks- og Skogbruksdepartementet betydelige andeler av finsk forskning.

Handels- og Næringsdepartementet er ansvarlig for teknologipolitikk og for å gi støtte til næringsrettet FoU. Departementet har også ansvar for spørsmål som har med EU-forskning i Finland å gjøre. Administrativt har Handels- og Næringsdepartementet ansvar for Den Teknologiske Utviklingsentralen, TEKES⁸⁹, som har en korresponderende posisjon med hensyn til planlegging og finansiering av teknisk forskning og utvikling som Finlands Akademi til Utdanningsdepartementet. TEKES er den viktigste kilden til offentlig finansiering av anvendt teknologisk forskning og næringsrettet FoU. TEKES har en regionalt omfattende organisasjon som samarbeider tett med 15 Arbeids- og Økonomisk Utviklingsentre. TEKES forvalter 30 % av det offentlige bevilgninger til FoU i Finland.

En annen viktig forskningspolitisk aktør i Finland er Det Finske Nasjonale Fond for Forskning og Utvikling - Sitrafondet som arbeider med teknologioverføring og såkornfinansiering, finansiering av vekstbedrifter og investering i risikokapitalfond SITRA er en relativt uavhengig organisasjon som er underordnet den finske nasjonalforsamlingen. SITRA driver med teknologioverføring og såkornfinansiering, finansiering av vekstbedrifter og investering i risikokapitalfond. Gjennom forskning og opplæring søker SITRA å styrke forbindelsen mellom forskning og samfunnsmessig beslutningstaking.

Finlands Akademi er ellers det sentrale finansierings- og planleggingsorgan for grunnforskning og forskning som skjer ved universitetene. Hovedfunksjonen til Finlands Akademi er å finansiere høykvalitets forskning gjennom individuelle prosjekter, programmer,

⁸ Omtalen er hentet fra STEP-gruppens rapport "Nye virkemidler for innovasjon – hva gjøres i andre land" (STEP-rapport 09/02).

centres of excellence, forskningstillinger og forskningstrening. Akademiet har også en rolle som ekspertorgan for forsknings- og vitenskapspolitiske temaer.

Finland har det skjedd en regionalisering av innovasjonspolitikken, og EUs regionalpolitikk og de strukturelle fondene har vært spesielt viktige i denne sammenhengen. Frem til 1980-tallet spilte det regionale nivået en svært liten rolle i innovasjonspolitikken i Finland, og innovasjonssystemet fungerte på sektorbasis uten spesiell orientering på regionale forhold.

I 1994 trådte en ny regionallov i kraft, og dette økte betydningen av lokale myndigheter i regionalpolitikk ved å delegere makt fra sentrale myndigheter til regionene. I tillegg ble det introdusert en programbasert regionalpolitikk.

Det ble også introdusert nye regionale Arbeids- og Økonomiske Utviklingssentre (T&E sentre) som utgjør de kombinerte statlige/regionale kontorene som representerer Handels- og Næringsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Landbruks- og Skogdepartementet. De Regionale Rådene er ansvarlige for regionale utviklingsprogrammer som koordinerer og fokuserer utviklingsarbeid i regionene. Av de regionale utviklingsprogrammene støtter Ekspertsenterprogrammet (1999-2006) regional spesialisering og koordinering mellom 14 ulike regionale sentrene og to nasjonale nettverk.

Tradisjonelt har de finske regionalpolitiske verkemidlene vært næringsrettede virkemiddel administrert av nærings- og handelsdepartementet gjennom det regionale kontoret. De viktigste virkemidlene har vært regional investeringsstøtte, transportstøtte og utviklingsstøtte for SMB, selv om det bare er de to første som har vært avgrenset til det finske støttekartet. I tillegg har flere horisontale støttetiltak hatt en regional dimensjon, blant annet prosjekt samfinansiert med strukturfondene og FoU-støtte gjennom «Tekes» og «SITRA» og risikokapitalstøtte gjennom «Finnvera».

I tillegg til bedriftsrettet støtte har flere nasjonale program hatt regionalpolitiske formål:

- *Utviklingsprogram for regionale senter* er et program for å utvikle et økende nettverk av regionale senter som dekker alle finske regioner, gjennom å styrke konkurransevnen til de ulike regionale sentra og oppmuntre til økt samarbeid mellom kommuner og offentlig og privat sektor.

- *Distriktpolitisk program:* Revitalisere og diversifisere den økonomiske aktiviteten i distriktene gjennom å trygge og utvikle tjenestetilbudet ved koordinerende tiltak i ulike relevante administrative sektorer for disse områdene.
- *Centre of Expertise-programmet:* Bedre rammevilkårene for etablering og utvikling av internasjonalt konkurransedyktig miljø innenfor forskning og kompetanseintensive næringer.
- *Utviklingsprogram for øyområder:* Diversifisere og få mer effektiv utnyttelse av areal i øykommuner, særlig i distriktene.

I tillegg setter de regionale styresmaktene opp en fireårig strategisk utviklingsplan og en årlig handlingsplan

De seneste årenes største forandringer i forbindelse med den nasjonale innovasjonspolitikken er først og fremst utbyggingen av nye organisasjoner rettet mot teknologioverføring, diffusjon og kommersialisering. Her inngår etableringen av et nasjonalt nettverk av teknologiparker og ekspertisesentre. Teknologiparkene har ført med seg spin-off prosjekter og inkubatorer og ulike typer teknologioverføringsbedrifter er etablert for å kommersialisere resultatene fra forskning ved universiteter og forskningsinstitutter. Mengden av offentlig og privat risikokapital har økt. Ekspertisesentrene er et regionalt tiltak rettet mot å fremme regional konkurransekraft ved å styrke innovasjon, fornye produksjonsstrukturen og skape nye jobber innen de ekspertiseområdene som er valgt ut. En annen viktig del av utviklingen er klyngeprogrammene som er rettet mot å styrke næringslivsklynger.