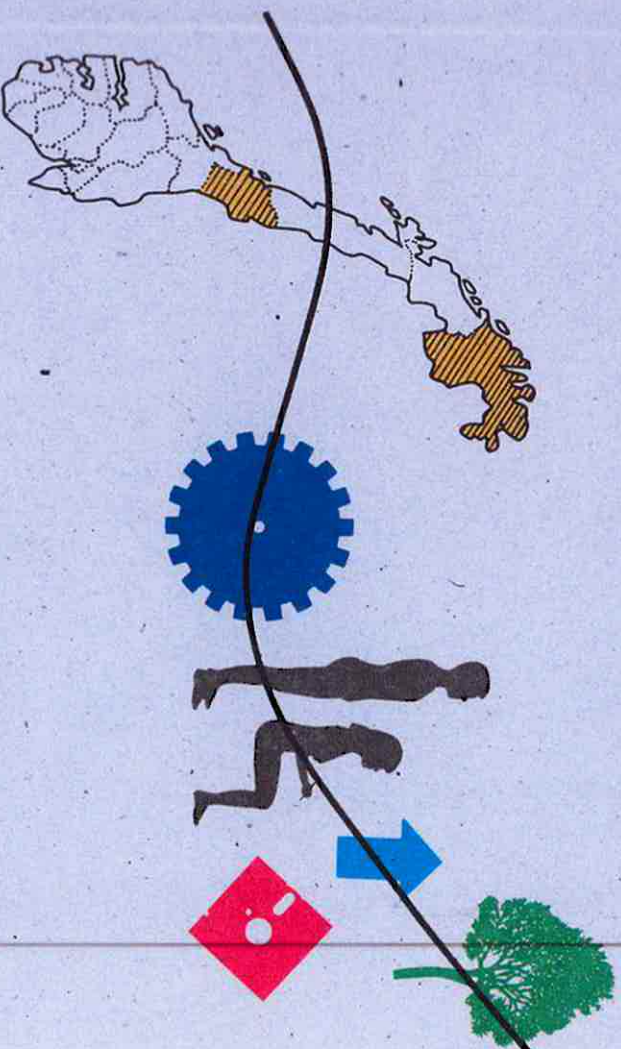


Svein Ingve Nødland, Dag Magne Berge,
Reidar Johansen, Trond Lie, Rudolf Meissner

Fri til å velge - gevinst eller tapp?

Evalvering av frityllkeforsøkene på
næringssektoren i Nord-Trøndelag og Finnmark



ROGALAND
RESEARCH

Prof. Olav Hanssenvei 15, Postboks 2503 Ullandhaug, 4004 Stavanger
Telefon 04 87 50 00, Telefaks 04 87 52 00



ROGALAND
RESEARCH

MØREFORSKING
Molde

FRI TIL Å VELGE - GEVINST ELLER TAP

Evaluering av fritylkeforsøkene
på næringssektoren
i Nord-Trøndelag og Finnmark

Svein Ingve Nødland
Dag Magne Berge
Reidar Johansen
Trond Lie
Rudolf Meissner

11. november 1992

Rogalandsforskning

Møreforskning
Molde

ROGALANDSFORSKNING

Postboks 2503 Ullandhaug
4004 Stavanger
Tlf: 04-875000, telefax: 04-875100

FORORD

Rapport nr.: RF 222/92

Tilgjengelighet:

Rapport: Åpen
Titelside: Åpen

Prosjekt: Evaluering av frifylkeforsøkene på næringssektoren i Nord-Trøndelag og Finnmark

Dato: 11. november 1992

Antall sider: 177 + vedlegg

Oppdragsgiver/finansieringskilde: Kommunaldepartementet

Prosjektansvarlig: Svein Ingve Nødland

Prosjektnr.: 813014

Titel: Fri til å velge - gevist eller tap

Forfatter(e): Svein Ingve Nødland, Dag Magne Berge, Reidar Johansen, Trond Lie, Rudolf Meissner

Resymé:

Denne er en evaluering av frifylkeforsøkene på næringssektoren i Nord-Trøndelag og Finnmark som har pågått siden henholdsvis 1988 og 1989. Hensikten med evalueringen har vært å vurdere hvilke effekter forsøkene har ført til. Rapporten konkluderer med positive interne effekter i det næringsrelaterte forvalningsapparatet, men at det i sum ikke er oppnådd bedre resultater i næringslivet enn for DU-systemet for øvntg.

English summary:

This report focuses upon an experiment on deregulated policy for industrial promotion in two Norwegian counties. Major effects are achieved within the administrative apparatus of the promotional program. However, so far only minor differences are identified on specific industrial development in the two counties compared to nationwide policy in other regions.

Emneord:

1. Frifylker
2. Distriktpolitiske virkemidler
3. Næringsutvikling

ISBN: 82-7220-428-2

Svein Ingve Nødland
Prosjektleder

Dag Magne Berge
Direktør, RF-Samfunn

Denne evalueringen av frifylkeforsøkene på næringssektoren i Finnmark og Nord-Trøndelag er utført på oppdrag av Kommunaldepartementet.

Rogalandsforskning og Møreforskning har samarbeidet om denne evalueringen. Rogalandsforskning har vært prosjektleder og hatt hovedansvar for analysearbeid og utskrivning av hele rapporten. Prosjektleder fra Rogalandsforskning har vært Svein Ingve Nødland. Odd Einar Olsen har hatt ansvar for kvalitetssikring.

Møreforskning har hatt særskilt ansvar for design og praktisk gjennomføring av bedriftsundersøkelsen, samt tilrettelegging og utkjøring av tabeller fra engasjementsregister/årsmeldinger og Sebradatatabasen. Prosjektansvarlig fra Møreforskning har vært Arild Hervik. Analysene av interne effekter i kapittel 2 er utført av Rogalandsforskning. Analysene av tilsagn og prioritertinger i kapittel 3 og eksterne effekter i kapittel 4, er gjort i samarbeid mellom de to institusjonene.

En referansegruppe med følgende personer har bidratt med nyttige diskusjoner og råd underveis i prosjektet:

- Hans L. Clementz, Kommunenes Sentralforbund
- Elin Jernsletten Haugevik, Finnmark fylkeskommune
- Ragnvald Jakobsen, Kommunaldepartementet
- Peter Knuuzen, Kommunaldepartementet
- Ivar Skjerve, Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Gerd Slinning, Kommunaldepartementet
- Torstein Syvertsen, Distriktenes Utbyggingsfond
- Jan Vasskog, Finnmark fylkeskommune

Vi vil takke for samarbeidet, samtidig som vi understreker at evaluator alene står ansvarlig for alle analyser, vurderinger og konklusjoner.

Stavanger, 5. november 1992

Svein Ingve Nødland

SAMMENDRAG

I det følgende gjengis et kort, summarisk, og følgelig relativt unyansert sammendrag av evalueringen. En grundig sammenfatning og drøfting er git i kapittel 5 av rapporten.

Innhold i frifylkeforsøket

Nord-Trøndelag og Finnmark fylkeskommuner har hatt frikommuneforsøk på næringssektoren fra henholdsvis 1988 og 1989. Hovedinnholdet i forsøket er at fylkeskommunene gis anledning til å utforme og gjennomføre en lokal næringspolitikk etter egne mål og prioriteringer innenfor rammene av den nasjonale distrikt- og næringspolitikken. Fylkene gis ressurser til å gjøre dette gjennom disponering av statlige virkemidler for distrikt- og næringsutvikling i form av låne-, garanti- og tilskuddsrammer. Fylkene har selv ansvar for den politisk-administrative forvaltning av midlene. Den statlige påvirkning av fylkene begrenser seg i hovedsak til bevilgning av økonomiske ressurser og innføring av et tapsansvar der frifylkene innenfor definerte grenser selv kan må bære tapene eller høste gevinster av sine disposisjoner.

Formål med evalueringen

Formålet med denne evalueringen igangsatt av Kommunaldepartementet, var å få vurdert hvilke effekter forsøket har ført til. Det skulle gjøres ved for det første å foreta en historisk sammenligning av situasjonen i de to fylkene før og etter fristilling. For det andre ble det forutsatt at evalueringen skulle være komparativ ved at frifylkemodellen - som er en lokalmodell - ble sammenlignet med den blandingsmodell (blandet lokalt-sentralt ansvar) som praktiseres i de øvrige fylkene under DU-systemet.

Problemstillinger

Hovedproblemstillinger i denne evalueringen har vært:

- a) Oppnår man positive interne og eksterne effekter av frifylkeordningen?
- b) Har de to fylkene lært og justert kursen i løpet av forsøket?
- c) Eksisterer det ulemper ved en slik lokal modell som frifylkeordningen er?

Metoder

Vi har i evalueringen benyttet flere forskjellige metoder og datakilder:

- i) Informantanalyse med intervjuer med et utvalg informanter i de to fylkene
- ii) Saksanalyse ved studium av et mindre antall kontroversielle saker
- iii) DU's engasjementsregister og årsmeldinger for de to fylkene
- iv) Norges Bank's Sebradatabase med regnskaper for bedrifter med tilsagn fra DU/frifylkene.
- v) Bedriftsundersøkelse utført både i frifylkene og de øvrige fylkene under DU.

Resultater

1) Interne effekter

- * Lokal oppmerksomhet og bevisstgjøring, uttrykt ved en økende interesse for lokal næringsutvikling, plan- og strategiarbeid på området blant politikere, administrasjon, næringslivet og opinionen.
- * Bankorientering med en økende vekt på risiko- og lønnsomhetsaspekter utover i forsøket.
- * Effektivisering i form av synkende saksbehandlingstid utover i forsøket.
- * Økende betydning av kontakter og kommunikasjon mellom forvaltningsapparat og næringsliv.
- * Utlfredsstillende servicenivå og kompetanse ved at bedriftene i de to frifylkene er mindre fornøyd enn i de øvrige fylkene.
- * Ingen vesentlige endringer i selve beslutningsprosessen ved behandling av søknader fra bedriftene.
- * Nord-Trøndelag har lagt seg på en relativt markedsbasert og pragmatisk linje i sin strategi.
- * Finnmark har valgt en mer planbasert og prosedyrepreget strategi.

Tilsagn og prioriteringer

- * Redusert tilsagn- og etterspørselnivå de siste par årene.
- * Reduksjon i risikokobsporing over tid i bedriftsmassen.
- * Økende tilskuddsorientering i virkemiddelbruken.
- * Høy, men fallende vekt på nyskaping over tid.
- * Varierende og økende vekt på indirekte virkemidler.
- * Moderate endringer i bransjemeslig prioriteringsmønstre.
- * En viss regional konsentrasjon til enkelte regioner i de to fylkene, men med tilskuddene som en utjevnende faktor.

Eksterne effekter

- * Stort sett parallell utvikling i sysselsetting, omsetning og risikoklassendring i frifylkene og landet for øvrig. Nord-Trøndelag ligger for perioden sett under ett omtrent jevnt med landet. Finnmark ligger i underkant, men hadde et svakere utgangspunkt.
- * Relativt sett noe mer tap i de to frifylkene enn i de øvrige fylkene, men akkumulert over perioden har fylkene hatt gevinst i forhold til de bevilgede tapstrammer.
- * Frifylkene har relativt sett noe større betydning for prosjektene mht. realisering og finansiering.
- * Positive vurderinger av resultater i bedriftene for prosjekter med tilsagn i Finnmark, og vurderinger heller i underkant for Nord-Trøndelag.
- * Virkemidlenes betydning for konkurranseevnen vurderes omtrent likt i Finnmark og blandingsmodellfylkene. I Nord-Trøndelag vurderes deres betydning lavere.

Hovedkonklusjoner

Med bakgrunn av de funn vi har gjort, har vi trukket følgende konklusjoner:

1) Fritylkeforsøket i de to fylkene Nord-Trøndelag og Finnmark har gitt positive resultater for det interne arbeid med næringsutvikling i fylkene. Det har ført til en større oppmerksomhet og aktivitet rundt dette saksfeltet både i det politisk-administrative system, overfor næringslivet, og i den allmenne debatt i fylkene. Nye prinsipper og idéer for virkemiddelbruket utvikles. Fylkene har vist seg å være lærevillige i betydning av at man kan endre strategier og prioriteringer over tid som følge av de erfaringer man gjør. Man har oppnådd effektiviseringsgevinster i form av redusert saksbehandlingstid. På grunn av store tap både i fritylkene, i DU-systemet og kredittovervåring for øvrig har man over tid i økende grad lagt vekt på kritiske prosjektvurderinger, på bank- og finansieringsrollen, lønnsomhets- og risikovurderinger.

2) De effekter man har oppnådd i bedriftene gjennom bruk av virkemidlene og finansiering av prosjekter er av mere tvetydig karakter. Man oppnår i sum ikke bedre resultater her enn i blandingsmodellfylkene. Vi kan vanskelig se at man kan være helt fornøyd med de resultater og den respons man får fra næringslivets side. Bedriftene i fritylkene er som brukere mindre fornøyd enn de som er i blandingsmodellfylkene. Selv om de prosjekter som settes igang i større grad er betinget av støtte fra fritylkene, og at mange prosjekter får høyre tilskudd, gir de ikke nødvendigvis bedre resultater. Det har i det siste blitt problematisk å få opp gode prosjekter med utviklingspotensial og utnytte de økonomiske ressurser man har tilgjengelig. Særlig gjelder det de mest perifere strøk. Virkemidlenes betydning for bedriftenes konkurransevane og utvikling vurderes ikke tilfredsstillende høyt.

1. INNLEDNING	2
1.1 Fritylke som modell for distrikt- og næringsutvikling.....	3
1.2 Bakgrunn for igangsettning av fritylkeforsøk på næringssektoren	7
1.3 Evalueringsopplegg	10
1.4 Vurdering av metoder og datamateriale.....	17
2. INTERNE EFFEKTER	24
2.1 Overordnede mål og strategier	25
2.2 Hovedinntrykk og forholdsproblemer	28
2.3 Fritylkene som saksbehandlere	31
2.4 Saksanalyse - større behandlerte prosjekter	44
2.5 Fritylkets innvirkning på prosjektene	49
2.6 Fylkeskommunen som kompetanse- og serviceorgan.....	54
2.7 Arbeidsform/-organisering og prioriteringer	59
2.8 Sammenfanning.....	65
3. TILSAGN OG PRIORITERINGER	68
3.1 Økonomiske rammer, etterspørsel og prioriteringer	69
3.2 Hovedtrekk i tildelingsmønstre - støtteformer og formål	75
3.3 Næringsmessige tildelinger	80
3.4 Geografiske fordelingsmønstre	94
3.5 Økonomisk risiko	101
3.6 Sammenfanning.....	110
4. EKSTERNE EFFEKTER	113
4.1 Næringsutvikling i fritylkeperioden	113
4.2 Tapsutvikling.....	117
4.3 Risikoklassering, omsetnings- og sysselsetningsutvikling 1989-91.....	122
4.4 Bedriftenes finansielle tilknytning til fritylkene/DU-systemet.....	131
4.6 Virkemidler, konkurransevane og bedriftsutvikling.....	145
4.7 Sammenfanning.....	150
5. OPPSUMMERING OG DRØFTING	153
5.1 Bakgrunn og rammer for forsøket	153
5.2 Resultater av evalueringen.....	154
5.3 Sammenfanning og hovedkonklusjoner	164
5.4 Grunnleggende spørsmål vedrørende fortsatt forskning	169
LITTERATUR	177

1. INNLEDNING

Denne rapporten er en evaluering av frifylkeforsøkene på næringssektoren i Nord-Trøndelag og Finnmark. Innholdet i rapporten er strukturert som følger. I kapittel 1 drøfter vi hva forsøket går ut på, og utdyper problemstillinger og metodikk for denne evalueringssstudien. Deretter følger tre kapitler med vurdering av ulike aspekter ved forsøket. I kapittel 2 ser vi på interne effekter av forsøket i det politisk-administrative forvaltningsapparatet i de to fylkene. I kapittel 3 beskrives og analyseres de tilsagn og prioriteringer overfor næringslivet, som gjøres av fylkene gjennom bruk av de distriktspolitiske virkemidlene: lån, garantier og tilskudd. I kapittel 4 analyseres de eksterne effekter av virkemiddelbruken i næringslivet. Til sist i hvert av kapitlene 2-4 gis en sammenfatning og drøfting av hovedfunn i det enkelte kapittel. I kapittel 5, sammenfatter vi og kommer med konklusjoner, og drøfter til sist sentrale spørsmål mht. til den framtidige utforming av det distriktspolitiske virkemiddelapparatet.

I dette første kapitlet vil vi skissere bakgrunn, problemstillinger og metodikk for evalueringen. Vi begynner med en introduksjon til frifylkeforsøket og bakgrunnen for dette. Det gjør vi ved først å beskrive hva som ligger i frifylkeordningen og hvordan denne står i forhold til andre modeller for forvaltning av de distriktspolitiske virkemidlene (avsnitt 1.1). Dernest går vi inn på bakgrunn og begrunnelse for at man satte igang frifylkeforsøk på næringssektoren (avsnitt 1.2). Etter denne gjennomgangen og *kvantitative* drøfting av frifylkeforsøket beskrives evalueringssopplegget (avsnitt 1.3). Den metodiske innretning på evalueringen er primært av *instrumentell* karakter med vekt på å studere effekter av frifylkeforsøket - internt i det næringsrettede, politisk-administrative forvaltningsapparatet, såvel som eksternt ute i næringslivet. Til sist i kapitlet beskriver vi og vurderer metoder og data som er benyttet i rapporten (avsnitt 1.4).

1.1 Frifylke som modell for distrikt- og næringsutvikling

Kjernen i forsøket

I 1986 vedtok Stortinget en midlertidig lov om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner (frikommuneloven)¹. Kjernen i frikommuneforsøkene er at noen kommuner/fylkeskommuner, etter søknad, kan få dispensasjon fra nasjonale lover, som de mener er til hinder for en fornuftig tilpasning av forvaltning og tjenesteyting til lokale forhold. Kommunene må dermed selv utarbeide et lokalt alternativt regelverk til erstatning for bestemmelser og ordninger det søkes om dispensasjon fra. Dette regelverket, kalt frikommunevedtekter, skal godkjennes av Kommunaldepartementet.

Finnmark og Nord-Trøndelag fylkeskommuner har hatt frikommuneforsøk på næringssektoren fra henholdsvis 1989 og 1988. *Hovedinnholder* i forsøkene er at *fylkeskommunene* gis *anledning til å utforme og gjennomføre en lokal næringspolitikk etter fylkeskommunens egne mål og prioriteringer*. Som *virkemidler* for å gjennomføre dette, *fordales de statlige bevilgningene til næringsutvikling i fylkeskommunene i form av rammebevilgninger*. Finnmark fylkeskommunen har opprettet et eget utbyggingsfond (Uif) og Nord-Trøndelag et næringsfond, som i tillegg til fylkeskommunale midler, årlig får tilført en andel av de distriktspolitiske virkemidlene under Kommunaldepartementets budsjett. Begge fylkeskommunene er også tildelt kystutviklingsmidler fra Fiskeridepartementet/Kommunaldepartementet. Finnmark fylkeskommune har dessuten fått delegert struktur- og omslutningsmidler fra Fiskeridepartementets budsjett, samt midler til kompetansehevelse tiltak og investeringsstilskudd til fiskeriflåten. Disse midlene, som også inngår i det fylkeskommunale utbyggingsfondet, er delegert uavhengig av frifylkeforsøket. Nord-Trøndelag fylkeskommune har på sin side i tillegg fått tildelt bygdeutviklingsmidler fra Landbruksdepartementet/Kommunaldepartementet.

Frifylkeforsøkene på næringssektoren i Finnmark og Nord-Trøndelag er i første instans et *delegeringsforsøk*. Dette forsøket går ut på å prøve ut en modell for full delegering av sentrale distriktspolitiske virkemidler til fylkeskommunene. Forsøket kan også rubriseres som *samarbeidingsforsøk*, der hensikten er å prøve ut modeller for politisk, administrativ

¹ O.p.p. nr. 36 (1985-86): "Midlertidig lov om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner (frikommuner)".

og økonomisk samordning av næringsengasjementet. Med utgangspunkt i disse to hovedprinsipper, hviler de aktuelle frifylkeforsøkene på fire plater:

**Delegering av ansvar for og myndighet til å utvikle en lokal strategi og foreta lokale prioriteringer innenfor næringspolitikken, uavhengig av de sentrale og mer detaljerte regelverk for tildeling av midler over forskjellige budsjettposter.*

**Innføring av tapsansvar, der frifylkene innenfor definerte grenser selv må bære tap eller kan høste gevinster av disposisjoner i regi av utbyggings-/næringsfondet.*

**Samordning av økonomiske ressurser som før var tilgjengelige gjennom DU-midler, bygdutviklingsmidler, kystutviklingsmidler, struktur- og omstillingsmidler, og andre distriktpolitiske virkemidler. Til sammen utgjorde dette for Finnmark fylkeskommunes vedkommende et fond i 1991 på ca. 420 mill. kr, og for Nord-Trøndelag et fond i størrelsesorden ca. 237 mill. kr.*

**Samordning av administrative og politiske ressurser i forvaltningen av de økonomiske ressursene i form av tettere samarbeid og samordnet saksbehandling mellom ulike avdelinger, etater og organer.*

Selve *fristillingen*, som legalt virkemiddel, er knyttet til samordningen av de økonomiske ressurser og de muligheter dette gir for mer selvstendige - og alternative - prioriteringer i den lokale næringspolitikken. De øvrige forhold nevnt over, er uttrykk for parallell politikkutvikling fra sentralt hold (innføringen av tapsansvar) og mer ordinære, egeninitierte tiltak (samordningen av administrative og politiske ressurser). Det interessante er selvsagt samspillet mellom elementene, helheten. Likevel, med betegnelsen *frifylke*, er det viktig å ha det klart for seg hva som er fristillingens kjerne, *den lokale frihet til å formulere strategier og foreta prioriteringer i virkemiddelbruken*.

Frifylkemodellen kontra andre modeller

Delegering og samordning er altså stikkord for frifylkeforsøkene på næringssektoren i Finnmark og Nord-Trøndelag. Forsøkene er således mer en videreføring enn et brudd med de siste tiårs utviklingslinjer for det distrikt-/regionalpolitiske apparatet - og for så vidt for velferdsstatsutviklingen generelt. Utviklingen har vært styrt etter en *desentraliseringsstrategi*, der nye oppgaver, og etterhvert ansvar, er delegert fra sentralt til regionalt (fylkeskommunalt) og lokalt (kommunalt) nivå. Delegering er fulgt opp med deregulering, og innføring av mål- og resultatstyring. Tanken er at de sentrale forvaltningsledd i økende grad skal fungere som politiyutførere, mens lavere

forvaltningsledd overtar mesteparten av saksbehandlingen. Saksbehandlingen antas på sin side å bli bedre og mer effektiv ved at beslutningstakerne kommer nærmere dem beslutningene angår, dvs. lokalt næringsliv, og ved at beslutningstakere på lavere nivå gis økt fleksibilitet (må operere i samsvar med overordnede mål, men ikke faste regler) og autonomi (gjennom delegering og, for Finnmark og Nord-Trøndelags del, fristilling). Endelig antas det at denne fleksibiliteten og autonomien vil gi et mer samordnet regionalt og lokalt næringsengasjement.

Fra statens side inngår altså frifylkeforsøkene i Finnmark og Nord-Trøndelag som et viktig ledd i den pågående vurderingen av organiseringen av distriktutviklingssektoren. I den siste regionalmeldingen² drøftes fire modeller for et framtidig forvaltningsapparat:

- en lokal modell,
- en statlig modell,
- en delt modell og
- en blandingsmodell.

Av disse ble lokalmodellen og blandingsmodellen vurdert som de mest aktuelle. *Lokalmodellen* er, som det vel skulle framgå av det som er sagt så langt, den modellen som prøves ut i Finnmark og Nord-Trøndelag. *Blandingsmodellen* prøves ut i det øvrige DU-systemet. Regjeringen har signalisert at den i kommende regionalmelding, våren 1993, vil trekke de endelige konklusjoner fra utprøvingen av de to modellene. I stortingsmeldingen om frikommuneforsøket³ understrekes det innledende at "det allerede nå er grunnlag for å trekke den konklusjon at det er behov for en større grad av nasjonal styring og koordinering enn det den rene "lokalmodellen" forutsetter". Spørsmålet er hvor langt man skal gå mht. funksjonsfordeling og delegering/sentral styring i en framtidig blandingsmodell.

Blandingsmodellens utforming er påvirket av frifylkemodellen. *Forskjellen* mellom de to modellene er knyttet til *omfanget eller rekkevidden av den lokale autonomi - og det lokale ansvar*. Når det gjelder autonomiaspektet, sier det seg selv at de fristilte fylkene i prinsippet står mer på egne ben enn fylkene innenfor blandingsmodellen (blanding mellom lokal og sentral styring). Når det gjelder ansvarsaspektet, er forskjellen særlig knyttet til tapsansvaret.

² Stmeld. nr. 29 (1988-89): "Politikk for regional utvikling".

³ Stmeld. nr. 38 (1990-91): "Om frikommuneforsøket".

Fylkene har som kjent ikke bare fått seg tildelt økonomiske ressurser, men også et økonomisk ansvar, formalisert gjennom spesifikerte tapsrammer. Fylkene fikk ansvar for å dekke tap på engasjementer som ikke var under sanering eller konkursbehandling ved oppstart av forsøkene. Nord-Trøndelag fikk seg tildelt en tapsbevilgning av Kommunaldepartementet som tilsvarer gjennomsluttet av tapene i DU-systemet på landsbasis i forhold til fylkets engasjementsmasse. Hvis det faktisk tap oversteg det doble av landsgjennomsnittet kunne man søke staten om dekning for det overstigende beløp. Finnmark har fått en tapsbevilgning som tilsvarer 1,5 gang gjennomsnittlig DU-tap for landet sett under ett. Denne faktoren har man kommet fram til ved å sammenholde tapene i Finnmark med landet over en femårsperiode. Skulle tapene et enkelt år overstige 2,2 ganger landsgjennomsnittet har fylkeskommunen anledning til å søke staten om dekning for dette beløpet. Blir tapet større enn tapsrammen må fylkene selv dekke differansen. Blir tapet mindre får fylkene gevinsten.

Dette står i motsetning til slik det sentrale DU-systemet fungerte tidligere, da eventuelle tap utover årlige budsjettammer i ettertid ble saldert av Stortinget. Har man tap utover den årlige tapsbevilgning, må nå frifylkene selv dekke dette. Har man innledertid mindre tap enn den årlige bevilgning, får frifylkene gevinsten.

Fra 1. januar 1991 er tapsansvar innført i alle DU-fylkene. Det lokale tapsansvaret og den lokale styringsretten er innledertid mer begrenset i blandingmodellfylkene jevnført med frifylkene. I disse fylkene har man tapsansvar for de saker som avgjøres lokalt, og man drar ikke med seg ansvar for beslutninger som ble tatt før 1991. Akseptabelt tapsnivå og tapsramme for det enkelte fylke fastsettes av Stortinget. Tapsrammen det enkelte år forusettes å dekke alle tap på vedkommende årgang av lån og garantier. Tilsvarende som frifylkene får man i blandingmodellfylkene tap eller gevinst hvis tapene overskrider tapsrammene eller motsatt. Dette gjelder vel å merke for de saker der man har fullmakt og avgjørelsesmyndighet lokalt (jf. mer tradisjonell arbeids-/styringsdeling mellom lokalt og sentralt forvaltningsnivå).

Med utgangspunkt i denne gjennomgangen kan modellforskjellene kanskje virke mer tekniske enn prinsipielle. Så er ikke tilfelle. Gjennomført fullt ut i alle fylker, er det opplagt at lokalmodellen innebærer et ganske annet distrikt-/regionalforvaltningsapparat enn det vi har sett fram til idag. Oppgave- og ansvarfordelingen vil være dreid kraftig med et tungt og langt på veg selvgående lokaledd, kombinert med et "slankt" strategisk policyledd på sentralt nivå. Om dette i neste omgang vil gi en annen - og bedre, hva man enn vil legge i det, - distrikt- og næringspolitikk, er et spørsmål denne evalueringen vil bidra til å belyse.

Det er i den sammenheng grunn til å minne om at langt de fleste beslutninger om næringsstilsudd ble fattet lokalt også før de her omtalte modellforsøkene. Etter den gamle ordningen var det som kjent bare bevilgninger over en viss størrelse som måtte "til Oslo". Det er derfor ikke uen videre gitt at en reform i forvaltningsapparatet - med en påfølgende økt lokal autonomi, dvs. større muligheter for lokale prioriteringer - vil slå ut i en allerede lokal praksis.

1.2 Bakgrunn for igangsetting av frifylkeforsøk på næringssektoren

Vi har ovenfor trukket opp frikommuneordningens generelle bakgrunn og formål, pekt på hvilke forvaltningspolitiske utviklingslinjer frifylkeforsøkene på næringssektoren i Finnmark og Nord-Trøndelag må ses i, samt klargjort forsøkernes rammer med hensyn til lokal autonomi (styring) og lokalt ansvar (tapsansvar). I dette avsnittet skal vi drøfte bakgrunn og motivasjon for at man satte igang denne type forsøk mht. fylkenes rolle innen forvaltning av de distriktpolitiske virkemidlene. Da må vi ta utgangspunkt i grunnlaget for distrikt- og næringspolitikken.

Den næringsrelaterte regional- og distriktpolitikken er i sin grunntanke *utviklingsorientert*. Med dette tenker vi i denne forbindelse særlig på to forhold. For det første er man oppatt av å fremme *langsktigate mål* for nærings- og samfunnsutviklingen. Målet for regionalpolitikken er "*å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstret og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet*". Dette vil man gjøre bl.a. ved "*å skape varige og lønnsomme arbeidsplasser som bidrar til nasjonal økonomisk vekst og ønsker regional utvikling*"⁴, samt ved "*å utnytte naturressursene på en måte som er økologisk forsvartlig og samfunnsmessig god, og som samtidig trygger næringsgrunnlaget regionalt på lengre sikt*". For det andre er man oppatt av både *vekst- og fordelingsaspekter* ved næringsutviklingen. Målet er ikke bare å utnytte potensialet for inntektsmuligheter og næringsmessig vekst i den enkelte region, men også å fordele inntekt, arbeid, service og andre goder mellom ulike grupper og geografiske enheter slik at den bidrar til "*å utvikle levdyktige og trygge lokalsamfunn og vekstkravtge og allsidige regioner*".

Frifylkemodellen må også stilles opp mot en annen type krav, nemlig det man i et samletegner kan kalle *effektiviseringskravene* som blir stilt både av brukerne og av sentrale og lokale myndigheter. Med effektivitet tenker vi på hvor godt man gjør jobben i forhold

⁴ St. meld. nr. 29 (1988-89): "Politikk for regional utvikling".

til definerte målsetninger. I den siste regionalmeldingen listes det opp en hel rekke krav og betingelser til den framtidige organisering av forvaltningssystemer for næringspolitiske, distriktrettede virkemidler. Brukerne, i hovedsak næringslivet, har krav og ønskemål til forvaltningssystemet mht. oversiktighet, aksept, kompetanse, fleksibilitet, rask og god saksbehandling. Staten stiller krav til evaluerings- og styringsmuligheter, administrativ effektivitet, kompetanse, koordinering med andre sektorer og politikkområder, robusthet og fleksibilitet, stimulering av lokalt engasjement, økt delegering/desentralisering, og økt samsvar mellom myndighet og ansvar på lokalt nivå bl.a. gjennom ordningen med lokalt tapsansvar.

I evaluering av frilyktoforsøkene mht. samordning av fylkeskommunale og statlige organer innen næringsutvikling i Aust-Agder, Nordland og Hedmark pekes det på at fylkene skal ivareta to vidt forskjellige roller⁵. På den ene siden er man *forvalter* eller iverksetter av oppgaver ut fra kriterier som er formulert sentralt. Det er en oppgave som er av kontrollerende og rent administrativ karakter, hvor varianter av byråkratiet som styringsform er velegnet, og hvor mål- og resultatstyring kan være et hvelving ledelsesinstrument. På den annen side er man *utvikler*, og skal identifisere behov, ta initiativ, utvikle og gjennomføre planer. Til denne rollen kan entrepenororganisasjonen være mere passende enn hierarkiet, kreativitet viktigere enn administrativ effektivitet, og det kan være problematisk å finne klare styrings- og evalueringskriterier. Det ligger således en *latent motsetning* mellom disse to sett av oppgaver og roller. Er man vellykket i forhold til utviklingsmål som man setter seg, er man ikke nødvendigvis vellykket i forhold til administrative effektivitetskrav, og vice versa.

Vi vil hevde at en hovedårsak til at frilyktoforsøkene ble satt i gang på næringssektoren i Nord-Trøndelag og Finnmark nettopp var for bedre å håndtere denne motsetningen mellom utvikleroppdraget og de administrative effektivitetskravene. Man var misnøyd med hvordan DU-systemet fungerte. Bakgrunnen var "*en opplevelse av at det statlige distriktpolitiske styringssystemet ikke var godt tilpasset en strategi for lokalbasert utvikling*"⁶. Man mente at måten DU-systemet fungerte på var for byråkratisk og regelbundet, og ikke førte til en fleksibel og lokalt tilpasset virkemiddelbruk. Etableringen av frilyktoene kan således sees som et forsøk på å overkomme denne motsetningen. Spørsmålet blir da: Hvorvidt makter frilyktoet som organisasjonsmodell å oppfylle den intensjonen?

Utover dette må forsøkene også sees på bakgrunn av to forhold i fylkene, som over tid virket gjensidig forsterkende på hverandre: Strukturproblemer i næringslivet og en "opphopping" av og (for) lite samordnet bruk av næringspolitiske virkemidler. Dette er beskrevet og drøftet i fylkeskommunale bakgrunnsdokumenter og evalueringsrapporten til Nordlandforskning⁷. I korthet kan dette beskrives slik:

Både Finnmark og Nord-Trøndelag fikk utover på 80-tallet *økende næringsmessige strukturproblemer*. "Problem-løken" hadde flere lag. For det første var problemet et ubalansproblem med hensyn på den lokale næringsstrukturen, dvs. en for sterk avhengighet av én bestemt næring, henholdsvis fiskeri og landbruk. For det andre var problemet et råstoffmangel-, sykdoms-, og markedssvikproblem innenfor nøkkelnæringer, dvs. fiskeri i Finnmark og oppdrett i Nord-Trøndelag. Og for det tredje var problemet det klassiske strukturproblemet, dvs. en uhensiktsmessig fisketfåte og foredlingsanleggsstruktur i Finnmark og en tilsvarende uhensiktsmessig oppdrettsanleggsstruktur i Nord-Trøndelag. I tillegg stod en i Nord-Trøndelag overfor tusselen om en ytterligere strukturrasjonalisering innenfor basisnæringene treforedling og næringsmiddelindustri. En slik strukturtilpassning vil (le) bety nedleggning/utflytting av eksisterende virksomheter, gjennom konsensbeslutninger tatt utenfor fylket.

Parallelt med problemutviklingen i det lokale næringsliv, kom en utvikling av nye næringspolitiske virkemidler. Satt litt på spissen, kan en si at en fikk en "*opphopping*" og (for) *lite samordnet bruk av næringspolitiske virkemidler*. Fylkene fikk midler av forskjellige departementer, over ulike budsjetter, midler som var regulert i henhold til forskjellige forskrifter og regler. En fristilling i forhold til disse, ville kunne sikre en mer samordnet, helhetlig og dermed effektiv bruk av den totale næringspolitiske virkemiddelporteføljen.

Frilyktoforsøkene på næringssektoren kan oppsummeringsvis bl.a. sees som sentrale myndigheters ønske om å prøve ut den såkalte lokalmodellen som forvaltningspolitisk modell for distriktutviklingssektoren. Man ønsket å teste ut om en slik modell med vekt på lokal tilpassning ville gi en bedre og mere effektiv utnyttelse av de distriktpolitiske virkemidlene. At det ble Finnmark og Nord-Trøndelag som ønsket og "fikk æren" av å være "forsøkskaniner", må ses i relasjon til utviklingen i det lokale næringsliv, behovet for en samordning og mer helhetlig bruk av de næringspolitiske virkemidler, og selvsagt også lokale initiativ for å komme med i et slikt forsøk.

⁵ Andam et al. (1991): "Evaluering av en integrasjonsprosess. Evaluering av etablering av frilyktoforsøk innen næringsutvikling i Aust-Agder, Hedmark og Oppland", Møreforskning, Arbeidsrapport V 9101.

⁶ Stmeld. nr. 38 (1990-91): "Om frkommuneforsøket".

⁷ Sigrud Almestad og Ståle Seierstad: "Frilyktoforsøk på næringssektoren i Finnmark og Nord-Trøndelag", Nordlandforskning, rapport 08/91-60

1.3 Evalueringsopplegg

Formål med evalueringen

Denne frifylkeforsøket inngår som nevnt i en generell utviklingsstrømd, der forholdet mellom stat og lokale myndigheter er i forandring. En hovedtendens i disse endringene er delegering av ansvar for utforming og iverksetting av politikk på en rekke områder. Det nye i frifylkeforsøket er at denne *muligheten for lokal strategiforming koples sammen med økonomiske virkemidler* for å iverksette en samordnet lokal distrikts- og næringspolitikk.

Det er denne koplingen mellom lokalt utformet politikk og råderett over virkemidler for å iverksette denne politikken som danner utgangspunkt for evalueringen. Hvor langt kan og bør man gå i delegering og desentralisering av ansvar og myndighet i distrikts- og regionalpolitikken? Hvilken funksjonsfordeling mellom lokale myndigheter og stat er hensiktsmessig? Denne evalueringen er tenkt å gi et innspill til disse prinsipielle spørsmålene.

Nordlandsforskning har allerede gjennomført en evaluering av frifylkeforsøkene på næringssektoren i Nord-Trøndelag og Finnmark (Almedal og Seierstad, 1991). Den evalueringen tok for seg oppstart og organisering av forsøket, samt den betydning ordningen har hatt for brukere (kommuner og næringsliv) i de to fylkene. Denne evalueringen kom imidlertid tidlig i forsøksperioden, og har av den grunn ikke kunnet fange opp alle de virkninger man kan forvente innen et slikt forsøk. Denne første evalueringen har følgende vært mer opplyst av prosess enn av virkninger av forsøket i de to fylkene.

I Kommunaldepartementets anbudsinnbyrdelse for vår evaluering legges det særlig vekt på at man ønsker en analyse av de *effekter* forsøket har ført til. Det ble dessuten lagt vekt på at man ønsket en *komparativ* analyse av de resultater man har oppnådd i frifylkene.

Med effekter tenker man da både på *interne* effekter mht. hvordan ordningen fungerer forvalningsmessig og de *eksterne* effekter hos brukerne av det distriktpolitiske virkemiddelapparatet.

Med *interne effekter* vil vi her mene følgende to forhold. For det første endringer i oppmerksomhet, debatt og holdninger internt i fylkeskommunene og/eller i forhold til målgruppene (næringslivet/kommunene) og opinionen generelt (såkalte meningsdannende effekter). For det andre strukturelle endringer som forsøket har resultert i innenfor det

offentlige behandlingsapparatet for nærings saker, med vekt på strateg utvikling, saks- og kundebehandling, beslutningsprosess og prioriteringsmønstret i næringspolitikken.

Eksterne effekter i vid forstand er virkninger på nærings- og sysselsettingsutviklingen i de to fylkene. Vi har i analysen av eksterne effekter lagt hovedvekten på betydning og virkninger av frifylkenes disposisjon og arbeid for de bedrifter som har fått tilsagn av lån, garantier eller tilskudd fra de distriktpolitiske virkemidlene. Eksterne effekter av frifylkefondenes bevilgninger til kommunale utbyggingstiltak og regionale utviklingsprosjekter er ikke evaluert.

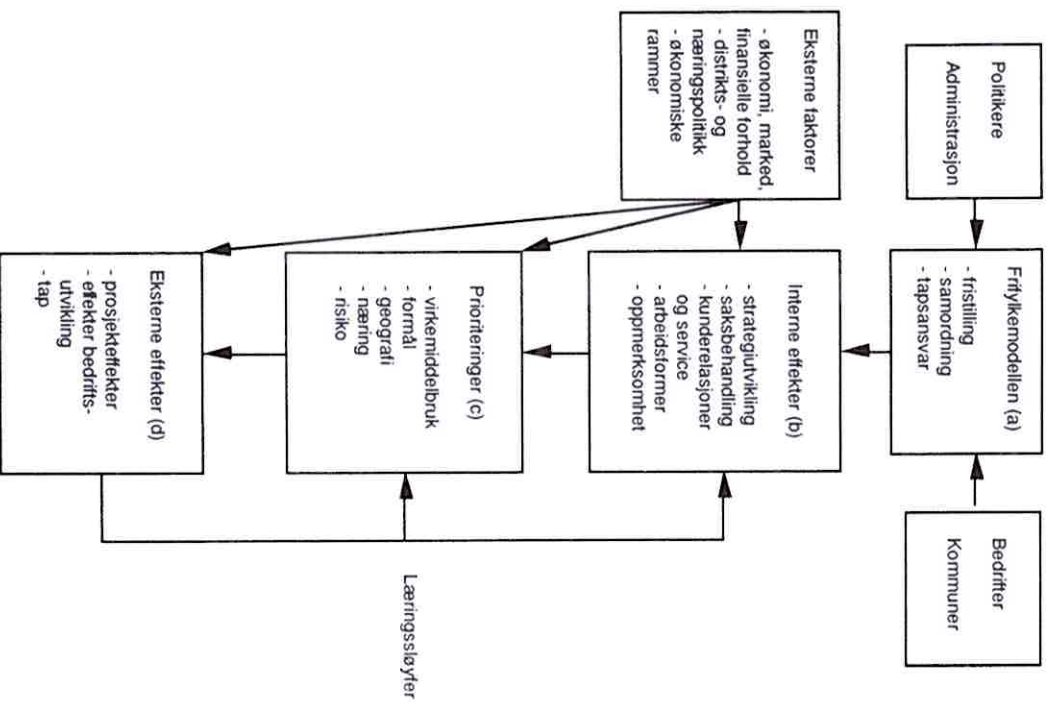
Den forrige evalueringen la et historisk og kontekstuell perspektiv til grunn for vurderinger av forsøket i de to fylkene. Man sammenlignet de to frifylkene med seg selv og litt i forhold til hverandre. Et mål med denne evalueringen er å si noe om hvor godt frifylkeordningen fungerer på næringssektoren. Da må man imidlertid ha noe å sammenligne med. Det er derfor viktig å legge et komparativt perspektiv til grunn for analysen av effekter av forsøket i de to fylkene. En sammenligning av effekter i frifylkene med fylkene under DU-systemet, dvs. blandingmodellen, er nødvendig for å mene noe om hvor godt/dårlig frifylkeforsøkene har fungert.

Analysesmodell

Figur 1.1 har vi satt opp den analysesmodell som er benyttet i evalueringen.

Frifylkemodellen er i vår analysesmodell definert ved tre hovedelementer: Fristilling (delegering av styringsrett og ansvar), samordning (av økonomiske ressurser og politisk-administrativ forvaltning av disse), og tapsansvar. Aktørene under frifylkeordningen er på tilbudsiden politikere og administrasjon innen næringsforvaltning. På etterspørselssiden deltar bedrifter og enkeltkommuner i fylkene.

Denne modellen antas å gi seg utslag i effekter av intern og eksterne karakter. Av interne effekter legger vi i vår evaluering hovedvekt på å se på oppmerksomhet i fylkene, strategiuvikling, saksbehandling, kunderelasjoner og service og arbeidsformer. Tilsagn og prioriteringer vil si fordeling av økonomiske midler på typer av virkemiddel, formål, geografi innen fylket, næring og økonomisk risikoklasse. Disse ser vi også som en form for intern effekt, men de er i analysesmodellen definert som en *mellomliggende variabel* som knytter sammen interne og eksterne effekter. Vi antar at det i første rekke er



fordelingen av de økonomiske midlene som setter rammer for hvor gode eller dårlige de eksterne effektene vil bli. De eksterne effektene kan deles inn i følgende hovedkategorier: effekter av tilsagn til konkrete enkeltprosjekter i bedriftene, betydning av de bedriftsrettede virkemidlene for bedriftenes utvikling total sett, samt tap på låne- og garantitilsagn.

I tillegg har vi i analysemodellen satt opp en egen boks for eksterne faktorer. Med dette tenker vi på ytre forhold som påvirker distrikt- og næringsutviklingen. Av spesiell viktighet er økonomiske konjunkturer, markedsførhold og finansielle forhold generelt sett, endringer i den nasjonal distrikt- og næringspolitikk, samt de økonomiske rammer som staten stiller til disposisjon for fylkene. Dette er forhold som ligger utenfor frikke modellen som sådan, og som fører til endringer internt i fylkene og i næringslivet. Det er viktig å ha slike eksterne faktorer med i analysemodellen for å gi en riktig fortolkning av det som skjer i fylkene, og for å undersøke at alle de endringer som skjer innen frikkens virkeområde selsagt ikke kan oppfattes som effekter av frikkeordningen.

Hovedproblestillinger

I evalueringen vil vi være opptatt av følgende tre hovedproblestillinger:

1) For det første vil vi undersøke om "kjeden" a) -> b) -> c)-> d) holder stikk. Er det noen sammenheng mellom innføring av en frikke modell og interne effekter i fylkene? Fører en slik sammenheng til endrede tilsagn og prioriteringer? Fører endringer i tilsagnsmønstret i sin tur til gode eksterne resultater? Sagt med enkle ord vil vi drøfte om man oppnår positive interne og eksterne effekter av frikkeordningen.

Hypoteser om slike positive sammenhenger vil være: Den lokale oppmerksomhet omkring politiske og næringsstrategiske sider ved distrikt- og næringspolitikken og bruken av disse midlene antas å øke når styringsretten legges lokalt. Enterspørselen etter midler antas også å øke p.g.a. at brukerne og de behandlende organer kommer nærmere hverandre. Samordning av de finansielle og forvaltningsmessige ressurser i frikkene antas å kunne gi en mer enhetlig og konsentrert næringsstrategisk satsing. Med nærhet mellom næringsforvaltning og brukere øker også mulighetene for en mer effektiv ressursallokering, saksbehandling og prosjektoppfølgning. Alt dette er forhold som antas å kunne føre med seg positive eksterne effekter.

2) For det andre vil vi undersøke om man har lært noe underveis i forsøket.

Et forsøk innebærer normalt prøving og feiling, positive og negative erfaringer. Det må antas å gjelde også for dette forsøket. Positive interne effekter underveis i form av læring kan uavhengig av påviste eksterne resultater på kort sikt, gi positive eksterne effekter på lang sikt. Med interne læringseffekter tenker vi på hvorvidt det skjer endringer i frilykkenes atferd i løpet av forsøket som følge av erfaringer man gjør seg underveis. Slike endringer kan ses som uttrykk for evne til å korrigere kursen og må sies å være en forussetning for at en lokal modell skal være levedyktig.

3) For det tredje vil vi drøfte hva som eventuelt hindrer en positiv måloppnåelse. Det vil si eksisterer det "dysfunksjoner" og ulemper ved en slik lokal modell som frilykkeordningen er?

Selv om man skulle finne positive interne effekter av frilykkeordningen, er det ikke sikkert at disse nødvendigvis vil gi så positive eksterne resultater i forhold til næringslivet. Det kan skyldes flere forhold: Det kan være at den lokale styringsretten og nærheten mellom forvaltningsapparat og brukere ikke bare skaper muligheter for en mer målrettet og lokalt tilpasset næringspolitikk. Disse aspekter ved frilykkekonseptet kan også skape politisk-administrativ uenighet om hvordan midler skal fordeles og næringspolitikken skal meises ut. Det oppstår således en fare for at næringsmessige, geografiske og andre fordelingskonflikter overskygger bedriftsøkonomiske kriterier og en "riktig" næringsstrategisk satsing. Økt tilgang på midler som disponeres lokalt, økt oppmerksomhet og organisatorisk/politiske aktiviteter omkring bruken av disse midlene resulterer videre i en fare for innadvendthet og nærsynthet i næringsapparat og næringsliv. Det kan skje ved at verken næringsforvaltning eller det næringsliv man betjener i tilstrekkelig grad er oppmerksom på det som foregår i omverdenen mht. markedsutvikling, kompetanseutvikling, andre programmer og virkemidler etc. De administrative ressursene er begrenset og kreftene konsentreres om rent lokale og interne problemstillinger. En slik overfokusering på fylkesinterne forhold kan også påvirke forholdet mellom næringsadministrasjon og enkeltbedrifter, ved at det skapes en klientrelasjon mer enn et kundeforhold mellom bedrifter og forvaltningsapparatet. Det kan skje ved at frilykene benyttes som grunnfinansieringsorgan og innlekkingskilde for bedrifter heller enn som toppfinansieringskilde og katalysator for nye prosjekter. For det andre kan det gjennom innføring av tapsansvar for fylkene oppstå fare for at de utvikler en større grad av risikoaversion enn tidligere ved at man bevilger midler til bedrifter og tiltak som strengt tatt ikke trenger støtte for å gjennomføres, mens høy-risiko-prosjekter med muligheter for betydelige resultater, men også for tap, nedprioriteres.

La oss oppsummere. Første hovedproblemstilling peker på *positive sider* ved måten frilykkeordningen antas å virke på. Økt lokal oppmerksomhet, næringsstrategisk konsentrert satsing og koordinering må ses som gode som gjør det mulig å oppnå positive effekter. Andre hovedproblemstilling uttrykker at selv om interne effekter ikke skulle gi seg eksterne utslag på kort sikt, kan ikke konseptet som sådan nødvendigvis forkastes hvis man har *evnen til å lære og justere kursen*. Den tredje hovedproblemstilling understreker *faremomentene*. Det er sannsynligvis slik at det ikke er de riktige bedrifter, prosjekter og tiltak som får midler hvis fylkene overfokuserer fordelingsprosjektene, er innadvendt i sin næringspolitikk og prioriteringer og har høy risikoaversion.

Indikatorer og metoder

Hvordan skal man så kunne studere disse problemstillingene? Vi har lagt vekt på følgende indikatorer, noen kvalitative, andre kvantitative:

Interne effekter:

- a) Strategier og arbeidsformer
- b) Saksbehandlingsstid og avslag
- c) Saksbehandlingsprosessen - saksgang, prosjektvurderingskriterier
- d) Brukernes vurdering av kompetanse, service og prosjektoppfølgning

Ulite datatider og metoder er benyttet for belysning av interne effekter. Hovedkilder er en informantundersøkelse gjennomført i de to fylkene, en bedriftsundersøkelse gjennomført blant bedrifter i de to fylkene og i de øvrige fylkene innen DU-systemet (blandingsmodellfylkene), en saksanalyse av et mindre antall større saker, samt dokumenter (årsmeldinger o.a.) fra de to fylkene.

Tilskapn og prioriteringer:

Tilsgagnsmønsteret i frilykene etter fristilling er sammenlignet med årene før fristilling. Videre er endringene i frilykene sammenlignet med blandingsmodellfylkene.

Vi har sett på utvikling av tilsagnsnivå og fordeling for følgende variable:

- a) Virkemiddeltyper
- b) Formål
- c) Næring
- d) Geografi
- e) Risiko

Følgende hovedkilder er benyttet i kartlegging av tilsagn og prioriteringer: DU's engasjementsregister for de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene, årsmeldinger fra de to frilykefondene og DU, opplysninger fra statsbudsjettet, samt Norges Bank's Sebradatabase med regnskap og andre nøkkeltall for utviklingen i bedrifter med tilsagn.

Læringseffekter

Læringseffekter kan komme til uttrykk ved endringer i ovennevnte indikatorer, både sett i forhold til tiden før fristilling og gjennom endringer man har foretatt ellers i forsøket.

Eksterne effekter

Ekstern effektivitet kan i første rekke måles ved sammenligning mellom bedrifter som har fått tilsagn fra frilykene sammenlignet med bedrifter som har fått tilsvarende støtte under blandingmodellen. Sentrale indikatorer er:

- a) Prosjekter støttet - finansiering og effekter
- b) Utvikling totalt sett i bedrifter med tilsagn - omsetning, sysselsetting, risikoklasse.
- c) Tap

Hovedkildene for vurdering av de eksterne effektene er allerede nevnt ovenfor: bedriftsundersøkelsen, Sebradatabasen, engasjementsregister og årsmeldinger fra de to frilykefondene.

Disponering av rapporten

Rapporten er disponert i tråd med strukturen i analysemodellen. I kapittel to tar vi opp de interne effekter av frilykeforsøket i de to fylkene. I kapittel tre beskrives og drøftes endringer i tilsagnsmønsteret og prioriteringer. I kapittel fire ser vi på eksterne effekter i næringslivet, og endelig i kapittel fem oppsummerer og drøfter vi de resultater evalueringen har gitt.

1.4 Vurdering av metoder og datamateriale

Som det framgår av oversikten ovenfor har vi brukt en hel rekke forskjellige metoder og datakilder i denne evalueringen. Vi vil her først gi en relativt kortfattet beskrivelse og vurdering av hver enkelt av de hovedmetoder vi har benyttet.

Informantanalysen

Formålet med undersøkelsen har vært å få en *vurdering* fra sentrale informanter av frilykeforsøkens effekter. I hovedsak har informantene blitt spurt om de interne effektene, men de ble også bedt om å gi synspunkter på eksterne effekter.

Med *sentrale informanter* menes:

- administrativt personell i de to fylkeskommunenes næringsseter,
- politikere i overordnet posisjon og i bevilgende næringspolitiske organer i de to fylkeskommunene,
- kommunale næringssejfer. Disse spiller ofte en viktig formidlings- og koblingsfunksjon mellom det fylkeskommunale støtteapparat og den enkelte bedrift, og

-banksjefer og representanter for lokalt næringsliv. Bankene har gjerne en todelt rolle i forbindelse med fylkeskommunenes næringsengasjementer - de gir prosjektene en faglig vurdering og eventuelt medfinansiering.

Undersøkelsen har vært gjennomført for å supplere evalueringens øvrige undersøkelser, særlig med hensyn på å kunne *forklare* forsøkens effekter - eller mangel på sådanne. Der andre av undersøkelsene har sikret mot å måle resultater, har informantundersøkelsen sikret mot å drøfte og vurdere spørsmålene om effekter med utgangspunkt i informantenes subjektive oppfatninger, meninger og vurderinger.

Det er gjennomført 24 intervjuer, 12 i Finnmark og 12 i Nord-Trøndelag. Intervjuene ble gjennomført i periodene 27.-31. januar og 17.-18. februar 1992.

Intervjuene er gjennomført som *personlige intervjuer* etter en standard intervjuguide. Guiden er lagt ved rapporten som vedlegg 1. Intervjuene tok 1-2 timer. Når det gjelder det administrative personellet, skal det nevnes at avdelingslederne og saksbehandlerne ble intervjuet gruppervis.

I forkant av disse intervjuene ble det gjennomført en del personlige intervjuer med bedriftsledere i de to fylkene. Disse intervjuene ble utført som en pilotstudie for å utdype problemstillinger og metodisk tilnærming i evalueringen. Ca. 10 bedriftsledere ble

intervjuet. Selv om opplegget for disse intervjuene var noe annerledes, er disse forsøkt innbakt i det følgende.

Intervjumaterialets største svakhet er selvfølgelig at det er såpass begrenset med hensyn på antallet informanter. Vi har således ikke noen garanti for at det gir et representativt og "korrekt" bilde av situasjonen. Vurdert opp mot formålet - å supplere og støtte oppunder evalueringens øvrige undersøkelser -, mener vi imidlertid materialet gir et nyttig og interessant inntak til den mer helhetlige analyse av frifylketforskere.

Videre må det presiseres at *informantutvalget er skjevt sammensatt* - med, enkelt sagt, en sterk overrepresentasjon av administrativt personell og politikere. "Tilbudsiden" av frilykmodellden er i hovedsak representert. Dette ville selvsagt vært uforvarlig om undersøkelsen var ment som evalueringens hovedundersøkelse. Som det er presisert over, er imidlertid undersøkelsens funksjon av mer støttende karakter. Dessuten er etterspørselssiden ved næringslivet og kommuner også representert. Videre inngår mange av spørsmålene som tas opp også i bedriftsundersøkelsen, og blir vurdert opp mot denne.

Saksanalysen

I alt har det blitt innhentet omfattende informasjon om 8 saker, 4 i Finnmark og 4 i Nord-Trøndelag.⁸ Med "sak" mener vi ikke en enkelstående søknad, men en prosess mellom bedriften/søkeren og fylkeskommunen som kan gå over flere år og som kan inneholde flere søknadsrunder. Det har som regel vist seg å være lite hensiktsmessig å skille ut en enkelt søknad uten å ta hensyn til det som har skjedd forut og etterpå. Alle våre case er bedriftsrelaterte. Vi har m.a.o. holdt kommunereteide og samordnings-orienterte tiltak utenfor betraktningene våre.

Grunnlagsmaterialet for saksanalysen har i hovedsak bestått av søknader, interne diskusjonsnotater, møteprotokoller osv. Dessuten har det blitt gjennomført intervju med noen søkere. Vi har for øvrig hatt fri tilgang til fylkeskommunenes arkiver.

Hovedkriteriet for å velge ut saker var at de skulle ha preg av å være *grensefall*, dvs. tilfeller der fylkesadministrasjonen og politikere måtte treffe en vanskelig avgjørelse. Samtalene med representanter for de to fylkesadministrasjonene viste at de i første omgang hadde visse vansker med å huske slike vanskelige case, men etter hvert kom det

⁸ I Finnmark har egenlig fem saker blitt undersøkt, men en av dem har senere vist seg å være mindre relevant og er derfor tatt ut igjen.

allikevel frem noen eksempler vi kunne velge mellom. *Det må betones at sakene ikke er representative for saksbehandlingen generelt i de to fylkene.* Dette har heller ikke vært hensikten. Formålet er å illustrere hvilke ulike faktorer og relasjoner som kan påvirke avgjørelsesprosessen i den ene eller annen retning, og hva fylkeskommunen gjør for å komme fram til en avgjørelse.

Det dreier seg om større saker, dvs. saker som tidligere normalt ville blitt behandlet av DU sentralt. Saksanalysen gir oss et bilde av hvordan større, kontroversielle saker kan bli håndtert i de to frifylkene. Her vil vi imidlertid fremheve at det er vanskelig å fastslå generelle trekk. For det formål er 8 case et for lite antall.

Engasjementsregister og årsmeldinger

Det er ingen grunn til å legge skjul på at vi har hatt store problemer med kartlegging av tilsagns- og prioriteringsmønstre. Meningen var å benytte oss av DU's engasjementsbase både for blandingsmodellfylkene og for frifylkene. Nord-Trøndelag fylke hadde selv overtatt registreringsarbeidet for denne basen ved fristilling, mens Finnmark hadde beholdt tilknytningen til det systemet som var. Det viste seg imidlertid etter lengre tids undersøkelser og forsøk på opprettinger at vi i liten grad kunne stole på de opplysninger som denne datakilden ga for engasjementer i frifylkeperioden. Det var til dels meget store avvik mellom de tall man fikk ut av DU's engasjementsregister og de opplysninger om tilsagn som gis i årsmeldingene. Vi har gått ut fra at årsmeldingenes tall er de mest korrekte. Vi har forutsatt at engasjementsbasens tall for "landet ellers" og for frifylkene før fristilling er pålitelige, selv om vi ikke har hatt muligheter for å kontrollere det.

Det at vi har vært nødt til å anvende årsmeldingene fra Næringsfondet i Nord-Trøndelag og Utbyggingfondet i Finnmark begrenser våre muligheter for å gi en grundig analyse av tilsagnsmønstret og endringer i dette. Vi har således bare konsentrert oss om relativt grove næringsinndelinger, og vi har f.eks. ikke hatt mulighet for å analysere forholdet mellom næring og størrelse på tilsagn eller tilknytning mellom næringsprofil og geografisk profil. Det at vi har vært nødt til å basere oss på ulike kilder har til dels også gitt oss store sammenhengsproblemer.

Minst har problemene vært for Nord-Trøndelag. Her var det mulig ut fra årsmeldingene å skille ut den næringsmessige fordelingen av tilskudd av Kommunaldepartementets frifylkebevilgning. Denne bevilgningen omfatter imidlertid ved siden av tradisjonelle DUs rammer også tilskudd til kommunale utbyggingstiltak og regional utvikling. Blant annet av denne grunn er beløpene som ikke er næringsfordelt i Nord-Trøndelag (kategorien "annet") relativt store etter at frifylkestatus ble gitt. Næringsfordelingen i årsmeldingene

til Næringsfondet i Nord-Trøndelag er ikke fullstendige på servicesektoren. Antagelig ligger det en del servicenæringer i kategorien "annet" i tabellene over næringsfordeling i årsmeldingene. De antatt sentrale servicenæringer i DU-sammenheng (næringskode 61,63,71, 83 og 95) er imidlertid med.

I tallmaterialet for næringsfordeling har vi valgt å utelate de kategorier som ikke er spesifisert på næring, og dessuten næring 42 "vannforsyning" fordi dette i vesentlig grad (til vanlig) er finansiert av tilskuddspoten kommunale grunnlagsinvesteringer og at denne gruppen så og si ikke er representert i DU's engasjementsdatabase i det hele tatt. Disse kategorier har vi selsvagt også utelatt for blandingsmodellfylkene og for Finnmark.

For Finnmark inneholder også dataene fordelt på næring alle andre tilskudd som Utbyggingfondet rår over, som kystutviklingsmidler, transportsøte og midler i forbindelse med "Handlingsplan for Finnmark" i fristillingsårene. Det sier seg selv at når det gjelder tilskudd er tallene etter fristilling ikke direkte sammenlignbare med tallene året før forsøket eller for landet ellers. Dette er en åpenbar ulempe for analysen, men på den annen side gis det her innblikk i den totale næringsmessige fordelingen av de midler Utbyggingfondet rår over.

Når det gjelder geografisk fordeling av tilsagn mellom kommuner og regioner i dette fylket er summen av tilskudd til bedrifter og indirekte næringsstiltak (kommunal utbygging og regional utvikling) fordelt på kommuner i perioden etter fristilling, mens fordelingene før fristilling bare omfatter tilsagn til bedrifter. For Nord-Trøndelag er dette et moderat problem om man vet at denne typen indirekte næringsstiltak året før fristilling bare utgjorde ca. 10 % av de totale tilsagn som frifylkebevilgningen omfatter. For Finnmark er problemet større ved at tilskuddene blir blåst opp uforholdsmessig mye.

Alt i alt har analysen av tilsagn og prioriteringer blitt mer begrenset enn ønskelig fordi vi for frifylkeperioden i de to fylkene har måttet støtte oss på årsmeldingene som ikke i alle henseender er direkte sammenlignbare med engasjementsregisteret. I måten vi har tolket data på har vi tatt hensyn til dette, blant annet ved å legge vekt på å trekke konklusjoner om de store linjer i utviklingsmønstret mer enn å gå ned i detaljanalyse.

Sebradatabasen

Denne databasen består av regnskapsdata og en del andre data, blant annet sysselsettingsopplysninger, for bedrifter som har fått tilsagn via det distriktpolitiske virkemiddelapparatet i frifylkene såvel som i de andre fylkene. Norges Bank har ansvar for databasen som i utgangspunktet er ment å omfatte alle bedrifter med tilsagn. Dataene som gis for den enkelte bedrift må antas å være pålitelige. Et problem knytter seg til det at

man ikke har opplysninger fra absolutt alle bedrifter som er pliktige til å levere inn regnskaper. I Nord-Trøndelag mener man å ha fått inn en høy andel av de regnskaper man har rett på å få. I Finnmark er nok andelen noe lavere. Et annet problem ligger i at man ikke ut fra denne databasen kan vite hvilket år den enkelte bedrift har fått støtte i form av lån, garantier eller tilskudd.

Ved bruken av databasen har vi lagt vekt på det komparative aspektet, og sammenlignet frifylkene med blandingsmodellfylkene. Forutsetter man at de feilkilder som gjør seg gjeldene ikke er systematisk skjevfordelt i forholdet mellom frifylkene og de øvrige fylkene, er det likevel grunnlag for å mene at denne databasen gir indikasjoner om hovedtrekk og forskjeller ved de bedrifter man har engasjert seg i. Videre vil man alltid kunne foreta sammenligninger mellom utviklingen i bedrifter som har vært registrert i databasen i to forskjellige år.

Bedriftsundersøkelsen

Det ble også gjennomført en utvalgsundersøkelse blant bedrifter i alle fylkene som var berørt av det distriktpolitiske virkemiddelapparatet, se intervjuguide vedlegg 2. I alt fikk man inn opplysninger fra 452 bedrifter, herav 119 fra frifylkene og 333 fra de øvrige fylkene (blandingsmodellfylkene). Denne undersøkelsen ble gjennomført som en felles undersøkelse for denne evalueringen i gangsat av Kommunaldepartementet og en større evaluering av de distriktsrettede virkemidlene initiert av DU. Gjennomføring av undersøkelsen er oppsummert i tabellen på neste side.

Tabell 1.1. - Utvalg, svar og frafall i bedriftsundersøkelsen

	Nord-Trøndelag	Finnmark	Blandingsmodell fylkene
Molatte svar	55	64	333
Opphørt/konkurs	19	8	44
Ville ikke svare	18	20	80
Adresse ukjent, dobbeltregistrering, ikke egnet for undersøkelsen, andre årsaker (sykdom m.m.)	12	13	66
I alt	104	105	523

Svarprosenten i undersøkelsen som ble gjennomført telefonisk var ikke helt tilfredsstillende. Svarprosenten for hele populasjonen var på 61,7 %. Det var to hovedårsaker til det: Bedrifter som ikke ville svare (ca. 16 %) og bedrifter som hadde opphørt å eksistere evt. hadde gått konkurs (ca. 10 %). I tillegg falt en del bedrifter (ca. 12 %) bort av andre, oftest tekniske årsaker. For Nord-Trøndelag var svarprosenten 53 %, for Finnmark 61 %, og for blandingsmodellfylkene 63,7 %.

Det som skiller Nord-Trøndelag fra Finnmark og summen av de øvrige fylkene er en høyere andel bedrifter som var opphørt/konkurs. Andelen uvillige bedrifter var relativt lik for de tre områdene. Tar vi utgangspunkt i at det er vanskelig å få svar fra bedrifter som er opphørt og eksistere og ser bort fra "tekniske" årsaker og beregner svarprosenten som andel svar av en total populasjon som består av innsendte svar og uvillige, blir denne på 75 % i Nord-Trøndelag, 76 % i Finnmark og 81 % i blandingsmodellfylkene. Dette er svarprosenten som vi normalt forventer i telefoniske undersøkelser.

I analysen av bedriftsundersøkelsen har vi lagt vekt på sammenligninger mellom fylkene og blandingsmodellfylkene. For å få fram hovedtrekk og forskjeller anser vi basen som brukbar. Samtidig som resultatene må fortolkes med en viss forsiktighet særlig for enkelsspørsmål når få bedrifter har svart.

Sammenfatning

Gjennomgangen ovenfor viser at vi har benyttet oss av svært mange forskjellige datakilder og metoder. Det har nødvendigvis ført til at vi har måttet gå i bredden mere enn i dybden ved bruken av den enkelte metode. De ulike metoder har svakheter av utvalgs-, datamessig og annen karakter. Vi mener likevel at det er grunnlag for å trekke en del sentrale konklusjoner ut av materialet slik vi har gjort i denne evalueringen. Vi har lagt vekt på hovedtinger ikke detaljer. Videre har vi holdt resultater de ulike metoder gir opp mot hverandre for derved å ha en viss kontroll med validiteten av enkeltutslagn. Endelig har vi lagt vekt på å undersøke hvor konsistente de ulike konklusjoner er ved å forsøke og sette de ulike resultater som fremmer inn i en helhetssammenheng. Dermed ikke sagt at vi har kommet opp med en helhetsforståelse av frifylkeforsøket og alt det dette innebærer. Heller dreier det som stykkevis konklusjoner om positive effekter som forsøket har brakt med seg, noen negative effekter eller tvertimot negative spørsmål som tvinger seg fram, samt til sist formulering av en del hovedspørsmål som er viktige å forholde seg til etter at forsøket er avsluttet og *noe* (i en eller annen form) skal videreføres.

2. INTERNE EFFEKTER

I dette kapitlet skal vi se på de interne effekter av frifylkeforsøket. I det ligger at vi vil fokusere frifylkens rolle som *politisk-administrative forvaltningsorgan*. Har frifylkeforsøket påvirket og ført til endringer i måten man jobber med næringsutvikling og forvalter de nærings- og distriktrelaterte virkemidlene i de to fylkene?

Vi vil begynne med å drøfte en del overordnede spørsmål. Vi skal da først se på frifylkens mål og strategier for næringsutviklingen i fylket (avsnitt 2.1). En hovedinnsjon med forsøket var nettopp det at man på lokalt nivå selv skulle legge opp en lokalt tilpasset strategi for næringsutvikling. Dermed skal vi trekke fram en del generelle synspunkter fra informanter i de to fylkene på den utvikling og de endringer som har skjedd under forsøksperioden (avsnitt 2.2). Hva er effekter av frifylkeforsøket, og hva skyldes andre forhold?

Videre skal vi se nærmere på forholdet mellom frifylke og bedrifter før, under og etter saksbehandlingen. Også før frifylkeordningen trådte i kraft, avgjorde fylkeskommunene de fleste av søknadene rettet mot DU. Da ble kun de store sakene ble sendt videre til Oslo. Ut fra dette skulle man kanskje forvente at forholdet mellom bedrifter og frifylke ikke ville skille seg særlig fra situasjonen i blandingssmodellfylkene. På den annen side utgjorde de store sakene en betydelig andel av det samlede beløp som ble kanalisert via DU i de to fylkene. Dessuten vil man kunne regne med at overføringene av tapsansvaret fra stat til fylke har ført til endrede innstillinger og endret atferd i saksbehandlingen av alle typer saker, små såvel som store. Forholdet mellom søkende bedrift og bevilgende fylkesmyndighet vil bli belyst ut fra ulike synsvinkler og datakilder. Etter en kort gjennomgang av internstatistikken i frifylkene mht. søknadsbehandling fokuserer vi på brukernes vurderinger av fylkeskommunen som saksbehandler (avsnitt 2.3). Deretter følger en saksanalyse av et mindre utvalg større saker. Disse tjener som illustrasjon på hvilke praktiske vansker administrasjonen og politikerne kan møte under avgjørelsesprosessen (avsnitt 2.4). Frifylkens innvirkning på de prosjekter som får tilsagn behandles deretter (avsnitt 2.5). Vurderinger av fylkeskommunen som kompetanse og serviceorgan drøftes så (avsnitt 2.6). Kapitlet avsluttes med en gjennomgang av arbeidsform/-organisering og prioriteringer (avsnitt 2.7) og en sammenfattende drøfting (avsnitt 2.8).

2.1 Overordnede mål og strategier

De evaluerte forsøkene kalles frifylkeforsøk. Frihet fra, men frihet til hva da? Hva var det Finnmark og Nord-Trøndelag fylkeskommuner ville med frikommuneforsøkene på næringssektoren? Og hvordan tenkte de seg at de skulle få det til? Kort sagt, hvilke mål, strategier og prioriteringer ble skissert for forsøksvirksomheten?

Frifylkeforsøket i Finnmark har som *formål* "å få til en nærmere sammenkobling mellom politiske mål for utviklingen i fylket og bruken av de økonomiske virkemidlene". Og: "Bruken av de økonomiske virkemidlene skal være forankret i virksomhetsplan og tilhørende bestemmelser" (fra Kommunaldepartementets forskrift om frikommunevedtektene). På det generelle plan en klar vektlegging av politisk og planmessig styring.

Hva sier så plandokumentene? La oss ta utgangspunkt i Årsplanen for 1991, det siste året vår evaluering er relatert til. Her heter det at Utbyggingfondets *hovedmål* er å:

bidra til å sikre lønnsomme arbeidsplasser i eksisterende bedrifter, bidra til velfunderte nyetableringer og øke antall arbeidsplasser i fylkets næringsliv, samt bidra til utvikling av gode lokalsamfunn.

Dette skal oppnås ved å:

- bidra til å styrke næringslivets egenkapital,
- bidra til muljønnessig riktig utnyttelse og maksimal bearbeidning av ressursene i Finnmark,
- bidra til en positiv utvikling av kommunesentra,
- bidra til en effektiv utnyttelse av de samlede personressursene i fylket,
- bedre kvaliteten på saksbehandlingen,
- skape rom for en mer prosessorientert og forsvarlig behandling av prinsipielle saker i Utbyggingssyret,
- videreutvikle kompetansen i Utbyggingsetaten,
- bruke virkemidlene mer mål- og resultatorientert,
- gi førsteprioritet til tiltak som styrker lønnsomhet, omstilling og konkurransevorne,

- prioritere fiskeri og reiseliv som næringer.
- prioritere kvinner, ungdom og samer som grupper.
- gi høyere støttesatser til bedrifter som driver strategisk planmessig, med vekt på kompetanseheving og kompetanseutvikling.
- utvide virkemiddelbruken gjennom forsøk og programsattinger.
- de utpekte næringer og målgrupper skal prioriteres ytterligere gjennom bruk av programmer.
- utvide forsøksordningen med kommunale næringsfond gjennom en økning av beløpsgrensene med sikte på å redusere antall mindre saker til UJF.
- støtte prosjekter i kommunene som tar sikte på å sette den kommunale organisasjon i stand til å tilpasse seg nye utfordringer og faktiske behov.
- støtte næringskombinasjoner, spesielt med sikte på å styrke ungdoms, samers og kvinners yrkesdelaktelse og innlektsgrunnlag.
- næringsdrivende, etablerere og kommunenes tiltaksapparat skal gis en bedre veiledning.
- eksistens informasjon, både i enkeltsaker og overfor brukere og media generelt, skal vektlegges.
- utvide samarbeidet mellom fylkeskommunale og statlige etater, samt de fritstående - både de offentlige og de private - fagniljøene.

Ut av dette kan det leses flere ting. For det første at forsøket, ideelt, skal virke både *innad*, i etaten og i det samlede lokale offentlige støtteapparat, og *utad*, i lokalt næringsliv og lokalsamfunnene mer generelt. Innad siktes det mot bedre samordning, økt fleksibilitet, hurtigere og bedre saksbehandling. Utad mot en mer konsentrert innsats - de mange målformuleringer til tross.

Det har vært en målsetting å dreie virkemiddelbruken fra sterk støtte til fysiske investeringer og over på *en sterkere satsing på utviklingsstøtte*. Når det gjelder utviklingsstøtten, kan denne deles i fire såkalte hovedprogramområder. For det første *bedriftsutvikling*. Her ser vi at denne skal settes inn mot kompetanseoppbygging, ikke minst med hensyn på bedre ledelse og markedsføring. Det er således generelt de bedrifter som satser planmessig og systematisk som skal hjelpes fram, mens andre mer får seile sin egen sjø. For det andre bestemte *næringsområder*. I 1991-planen ser vi at dette gjelder fiskeri og reiseliv. Tidligere opererte man her også med informasjonsteknologi. For det tredje bestemte *mdlgrupper*: Kvinner, ungdom og samer. Og for det fjerde bestemte *geografiske områder og kommuner* som satser systematisk, organisatorisk og planmessig på næringsutvikling.

Oppsummert: Det er et mål å dreie virkemiddelbruken i forhold til tidligere praksis, å prioritere annerledes. Denne annerledes prioriteringen skal i hovedsak skje gjennom en planmessig og politisk styrt utplukking av satsings- eller programområder. At satsingen skal skje planmessig og være politisk styrt, ligger selvsagt i selve det offentlige støttesystemet. Imidlertid er det, som vi skal se, interessant å merke seg at man i Finnmark har større tro på enn i Nord-Trøndelag at det er politikere og planleggerne som skal stikke ut den næringsmessige og geografisk riktige kursen.

Beweger vi oss nå til *Nord-Trøndelag*, er det der skissert bl.a. følgende formål for fritylkeforsøket: "*Næringsfondet har til formål å fremme tiltak som vil gi økt, varig og lønnsom sysselsetting i Nord-Trøndelag. "Og "fylkesplanen og delplaner under denne benyttes som retningsgivende grunnlag". (Fra Kommunaldepartementets forskrift om frikommunevedtektene.)*

Det har vært jobbet mye for å få fram et sådant egnet retningsgivende plangrunnlag. Strategisk næringsplan for Nord-Trøndelag av 1990 er idag næringsutviklingens "hille blå". I denne heter det at *der overordnede midlet for strategisk næringsutvikling er:*

Lønnsomme bedrifter med høy grad av verdiskaping og som bringer innlektet til fylket

Dette er konkretisert til fire såkalte gjennomgående mål:

- Verdiskaping/lønnsomhet,
- internasjonal konkurranseevne,
- omstilling og nyskaping, og
- miljøprofil.

Med utgangspunkt i hvert av disse målene, er det formulert delmål og konkrete tiltak for næringsutviklingsarbeidet.

I tillegg til disse planmålene, ble det allerede ved oppstart av forsøket formulert retningslinjer for prioritering av virkemidlene: De såkalte trakt- og pakkemodellene. *Traktnodelen* representerer den geografiske dimensjon, og erstatter bl.a. de tidligere prosentområdene knyttet til kommunegrensene. Filosofien bak trakten er at man i de næringsmessig sterkere områdene sør i fylket bare kan yte finansiering av spesielle typer

prosjekter. Dette kan f.eks. være prosjekter som skaper ringvirkninger til næringslivet i andre deler av fylket eller prosjekter som skaper basismarketer til fylket gjennom f.eks. eksport. Lengre nord i fylket vil Næringsfunder kunne gi tilsagn til stadig flere typer prosjekt, f.eks. servicetilak mot lokal eller regional marked. Denne modellen gjør det også mulig å gi høyere støtte enn tidligere i de næringsmessig sett sterkere deler av fylket hvis det kommer prosjekter som gjør dette ønskelig. Trakten representerer også en geografisk næringsavgrensning.

Pukkelmodellen illustrerer konsentrasjon av virkemiddelbruken omkring nyetableringer og større omstillinger i bedriftene.

Oppsummert: Også for forsøket i Nord-Trøndelag signaliseres det at virkemiddelbruken skal endres, at prioriteringene i noen grad skal skifte karakter. Her er det imidlertid ikke så lett å få øye på i hvilken næringsmessig eller geografisk retning, bortsett fra at utkanalen fortsatt skal prioriteres. I stedet for å binke ut programområder og satsingsfelt, legger man her til grunn en del generelle kriterier som prosjektene må oppfylle - lønnsomhet, verdiskaping, eksportprofil osv. -, og "siler" så prosjektene gjennom de to prioriteringsmodellene, trakt og pukkel.

Uten å dra poenget etter håret - før vi har gått praksis nærmere etter i sømmene -, er det avslutningsvis under dette punktet likevel grunn til å framheve det interessante skille som kan leses ut av denne lille gjennomgangen av mål-, strategi- og prioriteringsdokumenter: At Finnmark allerede fra starten av klart la seg på en mer "*politiser*" og *planorientert* linje enn Nord-Trøndelag med hensyn på virkemiddelbruken. Nord-Trøndelag har i sin politikk og strategiforming vært mer opptatt med å definere *bedriftsøkonomiske og markedsbaserte* prinsipper for bruken av de distriktrettede virkemidlene.

2.2 Hovedinntrykk og fortlkningsproblemer

I det følgende skal vi først drøfte noen *hovedinntrykk* vi siter igjen med etter de mange intervjuene/samtalene. Konkret skal vi peke på fem trekk ved frifylketforsøkene som har dukket opp gjentatte ganger under intervjuene, om enn i noe forskjellig språkdrakt og betoning. Som vi skal se, rører i det minste fire av dem ved det vi kan kalle evalueringens *fortolkingsproblemer*: Hvilke observerte utviklingsstrøk og effekter skyldes egentlig fritylkeordningen eller -modellen, eller: hvor sterkt har den *medvirket* til utviklingen? Mange av informantene var selv opptatt av akkurat dette.

Fristilling, ikke "revolusjon"

Begrepet fristilling gir lett assosiasjoner i retning av noe radikalt. Rent mentalt fester det seg lett tanker om at noe grunnleggende og omfattende er på gang. Med et sånt utgangspunkt forventer en gjerne også å finne radikale og omfattende effekter av fristillingen.

Men fristilling betyr for det første ikke *frikobling*. Nord-Trøndelag og Finnmark opererer fremdeles innenfor rammene av den nasjonale nærings- og regionalpolitikken. Den lokale friheten har allerede i utgangspunktet sine grenser. Dessuten må friheten vinnes, den serveres ikke på sølvfat. Det er først når og om friheten *fra* sentralt vedtatte lover og regler nyttes til frihet *til* å *hande alternativer*, at friheten gis et innhold, dvs. oppleves som reell. I så måte skal en huske - som mange av informantene er inne på - at mesteparten av samhandlingen mellom myndigheter og lokalt næringsliv, herunder de fleste beslutninger om lån og tilskudd, utspant seg og ble besluttet lokalt også *før* fristillingen. Da er det heller ikke så rart at mange av informantene hevder at de *ikke* har merket noen forskjell i samhandlingen og prioriteringsmønstret. Men, tilføyer flere, ting tar som kjent tid, og i den grad man kan merke noen endring, er dette primært i *oppmerksomhet, holdninger og kunnskaper om næringsutvikling* hos politikere og i de administrative enheter. Mest sentralt her står dreiningen i retning av å fokusere på *lønnsomhet* i prosjektene. Med andre ord: *Tapsansvarer* bankrollen merkes. Dette skal vi komme tilbake til.

Fristillingseffekter eller forsøks-effekter?

Fristillingsprosjektene i Nord-Trøndelag og Finnmark er også definert som *forsøksprosjekter*. Frikommune-evalueringene har (på nytt) vist oss at forsøksprosjekter i offentlig forvaltning kan ha mange funksjoner og forstås i flere perspektiv.⁹ De er ikke først og fremst kontrollerte utprøvinger av f.eks. organisasjonsmodeller (forsøk som eksperiment) - til tross for at sentrale myndigheter til stadighet designer nasjonale forsøksprosjekt som om de kunne "virke" på en slik måte. Forsøksprosjekt er like gjerne adaptasjon, ritualer og/eller legitimering av en begynnende reform (det siste betyr at forsøk kan ses som en hensiktsmessig iverksettelsesstrategi for kontroversielle reformer, til tross for at forsøk per definisjon skal kunne være reversible).

⁹Jfr. f.eks. Bukve, Oddbjørn (1991): "Råd for uakt? Forsøksvekselend og læring i fire frikommuner" i Rose, Lawrence (red.): Det er lov å prøve seg. Forsøk, reorganisering og ledelse i kommunene. Oslo: Kommuneforlaget.

Videre får gjerne forsøksprosjekt en funksjon som en slags "kulturrevolusjon". Forsøksstatusen legger et press på ansatte og politikere, noe bør skje, en gåt i seg selv - og ut kommer en slags udefinierbar intern "snøballeffekt" som har med innstilling, holdninger og kunnskaper å gjøre. Informantene i Nord-Trøndelag og Finnmark gir mange eksempler på denne typen effekt.

Endelig fungerer også forsøksprosjekt gjerne som en *anledning* og *arena*. Det første betyr ikke annet enn at "ting som har ligget der" eller "prosesser som før eller senere ville blitt iverksett uansett" nå får sin sjanse. Den strategiske næringsplanprosessen (SNP) i Nord-Trøndelag kan forstås i slikt perspektiv. Det trengtes ingen fristilling for å starte en slik omfattende prosess. "Når vi startet den først etter fristillingen", sier næringssejten, "nå dette forstås i lys av at dette ga oss en anledning - vi var nødt til å definere mål og strategier som skulle erstatte reglene, og dette ga oss alle en helt annen motivasjon enn tidligere for å dra igang en slik prosess". Altså en dyd av nødvendighet, og en gylden anledning.

Forsøksprosjekt skaper også gjerne nye arenaer. Prosjektorganisasjoner eller -grupper etableres på tvers av tilvarene sektorer, kommunikasjons utveksles og holdninger og kunnskap utvikles. SNP i Nord-Trøndelag kan igjen stå som eksempel. Kommunale næringssejter, politikere og i særlig grad næringslivet ble koblet sterkere og tettere sammen. En ny arena for gjensidig kommunikasjon og læring ble etablert. Samtlige av informantene som har deltatt i denne prosessen, betoner den som "viktig" og som et "grunnlag for et varig bedre kommunikasjonsforhold" mellom myndighetene og lokalt næringsliv.

Fristillingseffekter eller trendeffekter?

Flere av elementene i det vi altså annet sted har kalt frifylkemodellen, og flere av utviklingsstrekene i det lokale næringsutviklingsarbeidet, er like mye effekter av generelle trender som frifylkeordningen. For det første vet vi at de andre fylkene allerede har implementert den såkalte blandingsmodellen, som langt på vei bygger på samme tankegods og ordninger som frifylkemodellen. Det er mer snakk om gradforskjeller enn (grunnleggende) alternative modeller. Og vi vet også at utviklingen innenfor det offentlige nærings- og regionalpolitiske virkemiddelapparatet de siste årene, mer er en videreføring av en langsiktig desentraliserings- og delegeringsstrategi enn et oppbrudd og uttrykk for en "ny kurs".

Dessuten hevder mange av informantene at den økte vektlegging av lønnsomhet (jf. over) like mye må forstås i lys av "tida" som den mer formelle tapsansvarsordningen. Eller med andre ord: Nøktørnhet og lønnsomhet er et samfunnsfenomen skapt av jappe-tiden og den

rådende økonomiske nedgangskonjunkturer. Tapsansvar og frifylkeordning eller ei, dette ville ha virket sterkt influerende på det lokale næringsutviklingsarbeidet uansett.

Fristilling og et næringsliv i krise

"Tida" er opplagt en viktig forutsetning for å kunne vurdere frifylkeordningens kanskje manglende suksess m.h.t. substansiell effektivitet (uten å foregripe bedriftsundersøkelsen for mye). Eller som enkelte sukker: "Tenk hva vi kunne ha fått utprøvet og fått satt igang, om vi heller hadde hatt oppgangs- enn nedgangskonjunktur i økonomien". Istedet er altså frifylkene blitt assosiert - og medie-eksponert - med stygge tapstall og -prosjekter.

To ting skal bemerkes til dette. For det første at vurderingen av frifylkeforsøkernes effekter - eventuelt mangel på sådanne - her som ellers selvsagt må ses i lys av den generelle situasjonen på forsøksstidspunktet. Dessuten skal en merke seg at svært mange næringslivsledere, inklusive banksjefene, betrakter mange av tapene som uunngeelige. Finnmark har tapit betydelige midler på fiskerisiden, Nord-Trøndelag på oppdrettssiden. Men rollen som offentlig nærings- og regionalpolitisk organ, gjorde det "politisk umulig" ikke å involvere seg i utkantens problemer. "Dessuten", sier de, "har jo nesten alle tapit på fisken/oppdrett i denne perioden, der er ikke noe spesielt for frifylkene."

Fra forsøk til reform? Ja, takk!

Til tross for de nevnte problemer med å få "tak på" hva som virkelig kan sies å være frifylkemodellens fortløp, og til tross for at mange hevder å ha merket få eller ingen vesentlig endring i det lokale næringsutviklingsarbeidet etter fristillingen, sitter vi igjen med et inntrykk av at ingen ønsker seg tilbake til den gamle ordningen. Snarere tvert imot. Selv om vi ikke eksplisitt har spurt om det, fortoner det seg som om de fleste mer betrakter forsøksperioden som "første etappe" enn som en mulig reversibel prosess hvor man etter avslutning av forsøket skal tilbake til praksis før fristilling. Man er mer opptatt av hva det bør rettes på, enn av om man ikke egentlig bør forlate nyordningen.

2.3 Frifylkene som saksbehandler

Med utgangspunkt i bedrifts-surveyen og informantundersøkelsen skal vi nå ta opp spørsmålet om hvordan frifylkene oppfattes som saksbehandler og serviceinstitusjon. Ett av argumentene for iverksettelsen av frifylke-forsøket var at avstanden mellom regional næringsliv og det offentlige virkemiddelapparatet ville bli mindre enn tilfellet er for resten

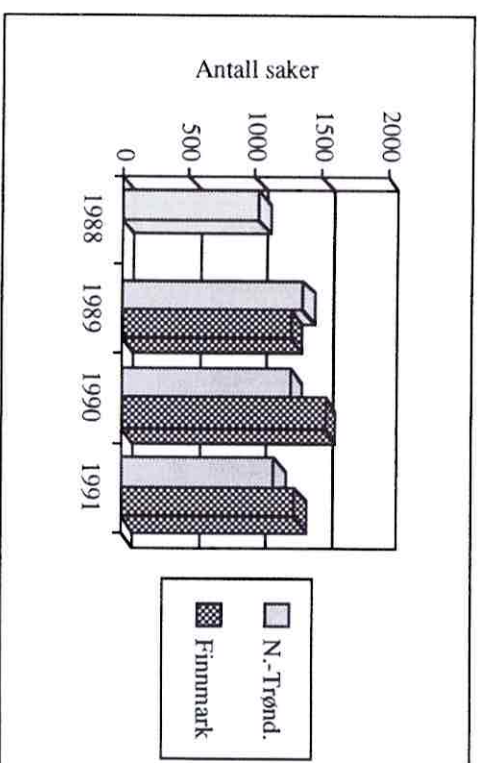
av DU-systemet. Hvis dette er riktig, ville kanskje mange vente seg en mer positiv vurdering av frifylkene fra kundenes (dvs. bedriftenes) side. På den annen side har den lokale beslutningsmyndighet og fraværet av regelstyring gjort forholdet til kunden "mer intensit, mer motsetningsfylt, mer kompleks" som en av de administrative representantene uttrykker det. Det er således en tidsidighet i denne nærheten mellom forvaltningsapparat og næringsliv som både kan skape tilfredshet og misnøye.

Saksbehandlingstid og avslag

Frifylkene fører egne statistikker som gir indikasjoner på eventuelle endringer i saksbehandling. Det dreier seg i hovedsak om to parametre: gjennomsnittlig saksbehandlingstid pr. søknad, og andelen av henholdsvis avslåtte og innvilgede søknader. Mens det første parameteret er en indikator på *administrativ effektivitet*, fremstår det andre som et tegn på fylkeskommunenes *selektivitet* mht. søknadenes/prosjektens gehalt. Sammenlignbare tall for de andre DU-fylkene finnes dessverre ikke. Et tilsvarende registreringssystem for hele DU-området er under utvikling.

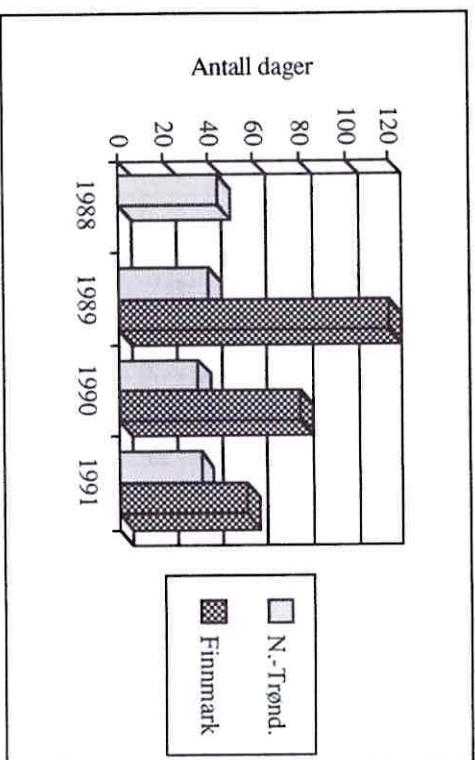
En viktig forutsetning for en god saksbehandling er imidlertid at administrasjonen ikke får for mange søknader på bordet. Begge frifylkene har etter innføring av frifylke-statusen opplevd en markert økning i antall søknader i forhold til det siste året med den gamle ordningen (ifølge Almedal og Seierstad, 1991): rundt en tredel mer i Nord-Trøndelag og en fordobling i Finnmark). Det første året fikk man en "søknads-boom" ("da alle trodde det var fritt fram for råt og råde" som en informant uttrykker det). Denne økningen fortsatte i begge fylkene også i det andre frifylke-året (fig. 2.1), men siden har saksmengden avtatt noe. Vi skal her ikke gå inn på hva denne tilbakegangen skyldes - om det er et speilbilde av lavkonjunkturer og dermed lavere etterspørsel, eller f.eks. et resultat av administrative tiltak. Vi skal kun holde fast at antall saker ikke er særlig ulikt mellom de to fylkene. Finnmark hadde i 1991 1305 saker oppe til behandling, mens Nord-Trøndelag hadde 1161.

Figur 2.1 Antall behandlede saker i Finnmark og Nord-Trøndelag 1988-1991



Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden pr. søknad har allerede blitt analysert i den første evalueringen av frifylkeforsøket utført av Nordlandsforskning/Nord-Trøndelagsforskning (Almedal og Seierstad, 1991). Oppdatering av tallene fra denne undersøkelsen har imidlertid ikke vært mulig fordi tallene har blitt beregnet ulikt utfra de fylkesinterne statistikkene. Evaluatorene regnet den gang som saksbehandlingstid tidssommer fra dato på søknaden til søker mottok melding om vedtaket, mens frifylkene kun regner tiden fra inngått søknad og fram til avgjørelsen er tatt. Vi tar her utgangspunkt i frifylkenes statistikk.

Figur 2.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (alle typer saker)

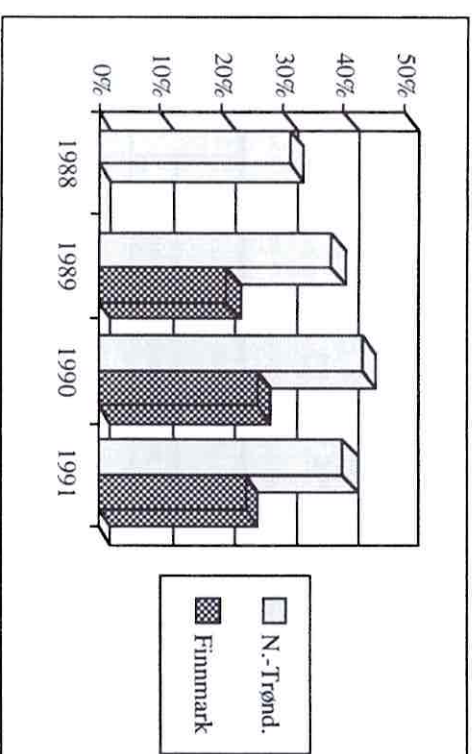


Det er interessant å fastslå at de samme likhetstrekkene mellom frifylkene som i utvikling av antall saker *ikke* finnes mht. gjennomsnittlig saksbehandlingstid (fig. 2.2). Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Finnmark for perioden 1986-88 var på 121 dager i Finnmark, mens gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Nord-Trøndelag før fristilling i perioden 1985-87 var på 48 dager (Almedal og Seierstad, 1991). Saksbehandlingstiden i Finnmark har hele tiden gått nedover i frifylkeperioden, fra gjennomsnittlig 120 dager i 1989 til 56 dager i 1991. Men de ligger fortsatt vesentlig høyere enn Næringsfondet i Nord-Trøndelag (36 dager i 1991). Saksbehandlingstiden har vært atskillig kortere i Nord-Trøndelag enn i Finnmark og ser dessuten ut til å ha innpendlet seg på et visst nivå. Forskjellen i saksbehandlingstid er altså stor mellom de to fylkene, selv om saksmengden er relativt lik, og til tross for at Ulf i 1991 hadde 34 ansatte, mens Nord-Trøndelag bare hadde 26. Reduksjonen har vært størst i Finnmark, men så var da også utgangspunktet dårligst her. En gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 56 dager blir i årsmeldingen for Ulf 1991 karakterisert som "akseprabelt".

Som vi senere vil se, kan én av grunnene til de markerte ulikhetene mellom frifylkene være at Finnmark relativt oftere har kompliserte søknader å håndtere. Mye tyder imidlertid på at også interne forhold som fordeling av avgjørelsesmyndighet og

prioritering av oppgaver spiller en rolle. Det gjenstår å se om Finnmark i løpet av 1992 greier å få saksbehandlingstiden ytterligere ned og komme på Nord-Trøndelag-nivå.

Figur 2.3 Andel avslåtte søknader (kun tilsagns-saker)



Når det gjelder spørsmålet om hvor lett/vanskelig det er å få gjennomslag for sin søknad, gir figur 2.2 en viss indikasjon. Påfallende er igjen den store forskjellen mellom de to frifylkene i behandlingen av tilsagns-saker, dvs. saker der det søkes om pengebevillinger. Mens avslagsprosenten i Nord-Trøndelag i snitt ligger på ca. 40, får i Finnmark kun hver fjerde søker negativt svar. Det ser dermed ut til å være lettere å få tilsagn i Finnmark enn i Nord-Trøndelag. Dette behøver imidlertid ikke å skyldes en "slakkere" eller "mildere" holdning i Ulf. En annen årsak kan nok være at Ulf har relativt flere *regel- eller rutinesaker* å håndtere, f.eks. loddrettskudd. Slike søknader er tilnærmet 100% tilsagns-saker.

Utviklingen av avslagsprosenten over tid viser påfallende likhetstrekk i de to fylkene, om enn på ulikt nivå. I oppstartingsfasen innok man en forholdsvis romslig holdning. Så strammet frifylkene noe inn, og avslagsprosenten gikk opp. Deretter har man igjen vært mer imøtøkkende mot søkerne.

Før vi går fra denne problemstillingen, skal vi se nærmere på hvilke konkrete erfaringer våre survey-bedrifter har gjort mhr. sine søknader. En nærmere bedømming av frifylkene og DU's kundebehandling vil jo i stor grad kunne bli påvirket av bedriftenes egen "suksess" når det gjelder å få gjennom prosjektforslagene. I tabell 2.1 har vi delt inn bedriftene i to grupper: de som aldri har fått avslag på sine søknader (uten at det er sagt noe om hvor mange søknader de i alt har sendt), og de bedrifter som har fått avslag minst én gang mellom 1985 og 1990.¹⁰

Tabell 2.1 Har bedriften fått avslag på søknader i tidsrommet 1985-1990? Fordeling i prosent

	FRIFYLKER			BLANDINGS- MODELLEN
	BEGGE FRIFYLK.	NORD-TRØND.	FINNMARK	
Andel bedrifter som ikke har fått avslag	55	36	64	72
Andel bedr. som har fått avslag én eller flere ganger	45	64	36	28
N =	60	27	33	236

Som et noe overraskende resultat viser tabellen at det er i blandingsmodellfylkene suksessvoten ser ut til å være høyest. Nesten tre firedeler av de spurte bedriftene har aldri fått avslag siden 1985. Tilsvarende andel for frifylkene ligger på litt over halvparten. Men igjen finnes det store ulikheter mellom Finnmark og Nord-Trøndelag. Mens Finnmark tilnærmet ligger på linje med resten av landet, er det denne gang Nord-Trøndelag som skiller seg ut med en åpenbart strengere saksbehandling. Denne observasjonen er i tråd med tendens-forskjellene som tidligere framgikk av figur 2.3.

¹⁰ Utvalget dreier seg likevel kun om bedrifter som (også) har gjort konkrete erfaringer i frifylkeperioden, dvs. som har fått utsagn på minst én søknad etter 1988/89.

Kontaktmønsteret mellom bedriftene og frifylke/DU-systemet

I spørreundersøkelsen ble det bl.a. spurt om bedriftenes kontakt med frifylkene/DU-systemet. Kontaktfrekvens og kontaktnedder kan fortelle oss noe om innholdet i relasjonen mellom bedrift og støtteapparat. Hyppige kontakter, møter og bedriftsbesøk kan bety to ting. Sett fra fylkene/DUs side kan det være et uttrykk for en grundlig administrativ praksis hvor prosjekter bearbejdes og siles. Sett fra bedriftenes side kan det være et uttrykk for at dette anses som en viktig forbindelse som bedriften legger vekt på å pleie så godt som mulig, og at saker må kjempes gjennom via utstrakt kontaktvirksomhet og forhandlinger. Disse to forhold vil normalt gi seg utslag i samme retning. Byråkratiske og administrative krav motsvares av aktiv innsats fra bedriftenes side. Tabellene som følger (tabell 2.2- 2.4) viser kontakthypighet og kontaktfremer mellom næringsliv og forvaltningsapparat i de to frifylkene sammenlignet med de øvrige fylkene.

Tabell 2.2 Kontakthypighet mellom bedrift og frifylke/DU, prosentfordeling. Fordeling i prosent.

	FRIFYLKER			BLANDINGS- MODELLEN
	BEGGE FRIFYLKER	NORD-TRØNDEL- LAG	FINNMARK	
Månedlig	5	4	6	3
5-6 ganger pr. år	14	11	16	11
3-4 ganger pr. år	22	22	22	20
1-2 ganger pr. år	25	26	24	30
Speldere enn årlig	35	37	33	35
N=	101	46	55	305

Ulikhetene mellom frifylkene på den ene, og blandingsmodellfylkene på den andre siden, er ikke særlig store. Især Nord-Trøndelag skiller seg lite fra de andre fylkene. Omrent to tredeler av alle bedrifter har minst en gang årlig kontakt med DU/frifylkene. Det er imidlertid en tendens til hyppigere kontakt i frifylkene. Ca. 40 % av bedriftene der har

minst 3 ganger årlig kontakt med fylker, mens tilsvarende andel i blandingsmodellfylkene er rundt 35%. Det er særlig i Finnmark at andelen av bedrifter med intensiv kontakt er høy. Mer enn en ferdig av de spurte virksomhetene hadde minst 5 ganger årlig kontakt med UIF.

Tabell 2.3 Bedriftens kontaktmåter med frifylket/DU. Fordeling i prosent.

	FRIFYLKER			BLANDINGSMODELLEN
	BEGGE FRIFYLK.	NORD-TRØND.	FINNMARK	
Telefon og brev	42	54	40	47
Møte, telefon, brev	37	47	29	31
Bedriftsbesøk, fra frifyklets/DU's representanter	-	-	-	5
Bedriftsbesøk, telefon, brev	-	-	-	1
Bedriftsbesøk, møte, telefon, brev	21	9	31	17
N =	102	47	55	309

Hvis vi så ser på kontakformene eller -mediene (tab. 2.3), er bruk av telefon og brev den mest utbredte måte å kommunisere på. I frifylkene er det 42% i blandingsmodellfylkene 47% som utelukkende bruker telefon og brev. De øvrige bedriftene har også personlig kontakt, enten gjennom møter eller gjennom bedriftsbesøk fra frifyklets/DU's representanter.

En sammenligning av frifylkene under et med blandingsmodellfylkene viser alt i alt et ganske likt mønster, men ulikhetene mellom Finnmark og Nord-Trøndelag er store. I Nord-Trøndelag er det relativt mindre direkte personlig kontakt mellom bedrift og Næringsfondet. Dette gjelder spesielt bedriftsbesøk som kontakform. I Finnmark derimot er det nettopp denne aktivt oppsøkende måten som står veldig sterkt. UIF peker

seg m.a.o., ut som en utadvendt virksomhet, også i nasjonal sammenheng. Den tettere kontakten i Finnmark må også ses i sammenheng med at man her har relativt flere prosjekter med store tilsagnsbeløp.

Tabell 2.4 Bedriftens kontakt med frifylkene, etter størrelse på tilsagnsbeløpet. Fordeling i prosent.

	Inntil 100,000 kr.	101-250,000 kr.	251-1,000,000 kr.	Over 1,000,000 kr.
Telefon og brev	82	52	41	-
Møte, telefon, brev	18	35	37	54
Bedriftsbesøk, møte, telefon, brev	-	13	22	46
N =	11	23	27	13

At kontakformene i stor grad er avhengig av prosjekters art, illustrerer tabell 2.4. Det er en klar sammenheng mellom kontakform og tilsagnsbeløp. Jo større prosjektene er, desto større blir andelen bedrifter med personlig kontakt. Ved prosjekter over 1.000.000 kr. ser personlig møte og/eller bedriftsbesøk ut til å være obligatorisk.

Fra idé til innvilgning - prosjektvurderinger

Hvilke kriterier legger man vekt på ved vurdering av en søknad? Hva skal til for å få gjennom en søknad? Har det skjedd endringer over tid? Skjer dette på en annerledes måte i frifylkene enn i de øvrige fylkene? Dette er spørsmål vi i dette avsnittet skal se nærmere på ved hjelp av materiale fra informanundersøkelsen og bedriftssurveyen.

Vi ba informantene vurdere *før- og etter-situasjonen* m.h.t.: (i) betydningen av forskjellige aspekter ved en aktuell prosjektsøknad, (ii) betydningen av søkers kontakt og kommunikasjon med lokale og sentrale myndigheter i søknadsfasen, (iii) betydningen av bedriftens situasjon på søknadstidspunktet og (iv) utbyggingfondets/næringsfondets kompetanse og arbeidsprosedyrer. Spørsmålet er selvsagt: I hvilken grad har frifylkeforsøkene slått ut i endringer på disse punkter?

Resultatene er tabellarisk gjengitt i vedlegg 3 og summarisk oppsummert som følger.

(i) *Betydningen av forskjellige aspekter ved en aktuell prosjektsøknad*

- Det er fremdeles viktig at søknaden er utformet i samsvar med gjeldende retningslinjer, men regelverket er blitt klart mindre betydningstung enn det var før fristlingen.
- Lønnsomhet som kriterium betyr klart mer.
- Dokumentasjon av bedriftens evne til å oppfylle låne- og garantiforpliktelser betyr klart mer.
- Lav risiko betyr en del mer nå enn før.
- Argumenter om sikring av sysselsetting betyr ikke særlig mye mer nå enn før, men har alltid veid tungt.
- Argumenter om at prosjektet vil redde bedriften fra konkurs, betyr noe mindre nå enn før. Økt fokus på "sunne virksomheter".
- Argumenter om *ny* sysselsetting teller tungt, men ikke mer nå enn før.
- Eigenkapitalkravene er vesentlig styrket.

Oppsummert: Relativt klare utslag/endinger, men disse er lite overraskende, og de peker klart i retning av "bedriftsøkonomiens triumf over regionalpolitikkenes ønsker". Dette bildet forsterkes om vi ser på betydningen av bedriftens situasjon på søknadsstidspunktet.

(ii) *Betydningen av bedriftens situasjon på søknadsstidspunktet*

- Økonomisk resultat/innjening siste år betyr klart mer.
- Og igjen: Høy egenkapitalandel betyr betydelig mer.
- Bra likviditet betyr noe mer.

(iii) *Betydningen av søker's kontakt og kommunikasjon med lokale og sentrale myndigheter i søknadsfasen*

- Det er blitt mer viktig med backing fra kommunen.
- Klart mer viktig med kontakt med saksbehandler i fylkeskommunen.
- Noe mer viktig med kontakt med ledelsen i fylkeskommunen.
- Noe mer viktig med kontakt med sentrale fylkespolitikere.
- Klart mindre viktig med kontakt med DU sentralt.

Det er klart mer viktig med god kontakt med aktuell bank. Oppsummert: Igen relativt klare utslag/endinger, men igjen relativt lite overraskende. Svarene illustrerer at modellendingen må sett fra næringslivets side møtes med *en annen arbeidsform* - det må

satses mer på samarbeidspartnere, på alliansedygging og på "overbevisning"; om at man er i pakt med definerne mål og strategier samt at prosjektet er velfundert og "sunt".

Dataene må i første omgang tolkes med følgende reservasjon: Det er vanskelig å si om de uttrykker en *ny praksis*, eller (bare) en *oppfordring* og hensutling om en sådan endret praksis. En bekreftelse evt. avkrefteelse på de synspunkter som uttrykkes av informantene får vi ved å se nærmere på hvordan bedriftene oppfatter praksis. Tabellen på neste side gjelder de faktorene som bedriftene tror er viktige for å få gjennom søknaden sin (tabell 2.5). Også i denne oppstillingen av faktorer ligger det en form for innvirkning fra myndighetenes side. Her er det imidlertid ikke snakk om noen uttalt strategi fra myndighetenes side som bedriftene skal forholde seg til. Oppstillingen av ulike faktorer er snarere en samling av mer generelle aspekter i sammenheng med søknadsprosedyren. Vurderingene gjenspeiler nok *antakelser* om hva som er viktig vis å vis myndighetene, snarere enn viten. I den grad det er samsvar mellom informantundersøkelsen og bedriftssurveyen, er det imidlertid gode grunner for å mene at man her finner faktorer som gjenspeiler virkeligheten.

Av gjennomsnittskarakterene gjengitt i tabell 2.5 ligger alle faktorer, med unntak av politiker-faktoren, godt under 2. Dvs. at praktisk tatt alle faktorer vurderes som ganske viktige. En "klynge" på fire faktorer peker seg ut som de viktigste: *samsvar med regelverk, lønnsomhet/risiko, dokumentasjon på lån/garanti og bankforhold*. Så følger en gruppe med tre faktorer: sysselsettingseffekt, overlevelsesevne og kontakt til saksbehandler. Kontakt til politikere utgjør den siste, minst viktige kategorien. Sagt på en annen måte er det regelverket og finansielle faktorer som vurderes å veie tyngst under søknadsbehandlingen. Personlige kontakter vektlegges relativt lite. At lønnsomhet står høyt opppe på listen i alle fylker, kan tolkes som utslag ikke minst av myndighetenes signaler utad, men en slik vektlegging er nok også i samsvar med bedriftenes egne interesser. Noe overraskende er det derimot at sysselsettings-aspektet har havnet relativt langt nede på listen.

Tabell 2.5 Hvilken betydning har følgende faktorer mht. å få godkjent en søknad i frifylke-/DU-systemet?

Gjennomsnittskarakterer av 1=meget viktig, 2=noe, 3=uten betydning

	FRIFYLKER			BLANDINGSMODELLEN		
	BEGGE FRIFYLK.	NORD-TRØND.	FINNM.	ALLE FYLKER	NORDL. TRØMS	SØR-NORGE
Søknaden uforfremt i samsvar med regelverket	1,40	1,57	1,25	1,36	1,33	1,38
Prosjektets lønnsomhet/frisiko	1,33	1,37	1,30	1,38	1,34	1,40
God dokumentasjon på å kunne oppfylle lan-/garantforpliktelser	1,34	1,41	1,28	1,44	1,37	1,46
Prosjektets sysselsettelseffekt	1,52	1,51	1,52	1,57	1,55	1,59
Prosjektets betydning for bedriftens overlevelsesvne	1,50	1,49	1,51	1,53	1,48	1,55
God kontakt med politikkerne i kommune/fylke	1,96	1,98	1,94	2,12	1,96	2,21
God kontakt med sakshandler	1,58	1,68	1,48	1,66	1,63	1,68
Viktig med godt forhold til bank før man går til frifylke/DU	1,34	1,35	1,33	1,37	1,37	1,37
N =	96-100	45-47	50-53	289-299	96-101	196-199

Sammenligner vi frifylkene med blandingsmodellen finner vi enkelte forskjeller av en viss betydning. Politiker-kontakten vurderes imidlertid som noe viktigere i frifylkene enn i blandingsmodellfylkene totalt sett. Dette kan evt. sees som en følge av at politikkerne i frifylkene anses å ha noe større innflytelse på avgjørelsesprosessen enn i andre fylker.

Sammenligner vi imidlertid bare med bedriftene i Nordland og Troms fylker finner vi omtrent den samme betydning av politikerkontakt. Forskjellen i forhold til bedrifter under blandingsmodellen i Sør-Norge kan slik sett like så vel bely at politikere betyr relativt mer i de mest nærings svake og distriktspregede fylkene. Sammenligner vi for øvrig de to frifylkene med blandingsmodellfylkene, er det i Finnmark at bedriftene helt generelt *tillegger (nesten) alle faktorene større betydning* enn man gjør i andre fylker. Forskjellene mellom Finnmark og blandingsmodellen er - foruten politikerkontakt- særlig utpreget når det gjelder sakshandlerkontakt, regelverk og finansielle forhold. Forskjellene er mindre markante når vi sammenligner med de to andre nord-norske fylkene. I Nord-Trøndelag er vurderingene stort sett mindre utpreget. Et særdrag ved dette fylket er at *regelverkfaktoren veier langt mindre* enn i Finnmark og blandingsmodellfylkene hvor denne er på første plass.

Oppsummeringsvis vil vi sammenholde opplysningene fra surveyen med informantundersøkelsen. Resultatene fra surveyen støtter opp om den økte betydning som nå knyttes til bedriftsøkonomiske og finansielle kriterier kontra de distriktspolitiske. Denne utviklingstrenden har påvirket forvaltningen av hele det distriktspolitiske virkemiddelapparatet, og har slått sterkt inn på praksis i frifylkene. Bedriftsundersøkelsen støtter også opp om den økte betydning som man i informantundersøkelsen tillegger kontaktvirksomhet mellom bedriftene og sentrale politiske aktører i frifylkene. For øvrig finner man enkelte sårpreg ved de to fylkene som på mange måter kan sees som et uttrykk for ulik strategisk orientering i næringspolitikken. Finnmark har med sin sterkere planorientering en større vektlegging på formelle rutiner, finansielle krav og utstrakt kontakt mellom forvaltningssapparat og næringsliv. Nord-Trøndelag synes ut fra sin markedsorientering å ha et mer pragmatisk forhold i saksvurderingene. Dette skal vi komme tilbake til i neste avsnitt der vi drøfter et mindre antall større saker i de to fylkene.

2.4 Saksanalyse - større bedriftsrettede prosjekter

Dette avsnittet inneholder resultatene av en saksanalyse av noen større bedriftsrettede prosjekter. I alt har det blitt innhentet omfattende informasjon om 8 saker, 4 i Finnmark og 4 i Nord-Trøndelag.¹¹ Med "sak" mener vi ikke en enkelstående søknad, men en prosess mellom bedriften/søkeren og fylkeskommunen som kan gå over flere år og som kan inneholde flere søknadsrunder. Det har som regel vist seg å være lite hensiktsmessig å skille ut en enkelt søknad uten å ta hensyn til det som har skjedd forut og etterpå. Alle våre case er bedriftsrelaterte. Vi har m.a.o. holdt kommunerettede og samordningsorienterte tiltak utenfor betraktningene våre.

Hovedkriteriet for å velge ut saker var at de skulle ha preg av å være grensetilfeller, dvs. tilfeller der fylkesadministrasjonen og politikerne måtte treffe en vanskelig avgjørelse. Samtalene med representanter for de to fylkesadministrasjonene viste at de i første omgang hadde visse vansker med å huske slike vanskelige case, men etter hvert kom det allikevel frem noen eksempler vi kunne velge mellom. *Det mid betones at sakene ikke er representative for saksbehandlingen generelt i de to fylkene.* Dette har heller ikke vært hensikten. Formålet er å illustrere hvilke ulike faktorer og relasjoner som kan påvirke avgjørelsesprosessen i den ene eller annen retning, og hva fylkeskommunen gjør for å komme fram til en avgjørelse. Det dreier seg dessuten om relativt store saker. Det betyr at vi i analysen tar opp saker som tidligere ville ha blitt avgjort sentralt.

Følgende prosjekter har blitt analysert:

- Bygging av et større fritidsanlegg
- Bygging av et nytt hotell
- Nyetablering av bedrift for salg/markedsføring av miljøvern-utstyr
- Nyetablering av industribedrift innen plastvarer-bransjen
- Nyetablering av dataregister-/informasjonstjeneste-bedrift
- Overtakelse av fiskeindustribedrift

¹¹ I Finnmark har egendlig fem saker blitt undersøkt, men en av dem har senere vist seg å være mindre relevant og er derfor tatt ut igjen.

- Oppfølging av etablering av fiskerforellingsbedrift, basert på ny teknologi og nye produkter
- Redning/omstrukturering av slakteri-virksomhet

Siden sakene har vært relativt store (som regel mer enn 3 mill. kr og opp til ca. 20 mill. kr. i lån/tilskudd/garanti), vil de være nokså kjente i de respektive fylkene og eventuelt i landet ellers. For å overholde kravene om konfidensialitet har vi derfor valgt å ikke beskrive casene her nærmere. Det foreligger imidlertid et eget arbeidsnotat med beskrivelser som er tilgjengelig for oppdragsgiveren og styringsgruppen for evalueringen. I det følgende skal vi ta opp de forhold som har gjort administrasjonens innstilling/styreverdiktet vanskelig, hvilke forskjeller som kunne observeres mellom Finnmark og Nord-Trøndelag og til slutt diskutere hvorvidt funnene i saksanalysen bærer preg av de karakteristika som særpreger frifylkenmodellen.

Vår gjennomgang av sakspapirene har fått fram en del problemstillinger som trolig også dukker opp i behandlingen av andre saker enn de åtte som er tatt opp i saksanalysen. Følgende generelle faktorer ser ut til å gjøre håndteringen av sakene vanskelig for administrasjonen og politikerne i frifylkene:

Forretnings-relaterte aspekter som markedsutsikter, ledelsens kvalitet og teknologisk fundament. Det er selvsagt at en forvaltning ikke kan overprøve 100% hvor mye realisme det er i de premisser og prognoser som søkeren legger til grunn for forretningsidéen sin. Usikkerheten øker imidlertid jo mer produktet og/eller teknologien er innovasjons-preget. Når søkeren kommer utenfra regionen, kan også dens kompetanse- og kapitalmessige soliditet være noe vanskeligere å bedømme. På den annen side ser både ny teknologi og eksterne søkere ut til å være spesielt velkomne fordi de gir nye impulser for regionen.

Større saker. Generelt er det først og fremst de søknader som medfører et betydelig finansielt engasjement, som øker risiko-forsikelsen i administrasjonen og blant politikerne. Dette gjelder ikke bare i forkant av et prosjekt, men også etter at bevilgningen er gjort kan størrelsen spille en rolle. Det synes vanskelig å si nei til å hjelpe en konkursdømt virksomhet når fylkeskommunen allerede har mye penger imestående, og risikoen for å miste disse, blir overhengende.

Konflikt mellom overordnede planer og lokale ønsker. Så lenge søkeren står alene om saken, vil han/hun lett kunne avvises under henvisning til overordnede planer. Så snart lokalbefolkningen og politikerne blir aktivisert, får søknaden en helt annen

tyngde. Til og med vedtatte strategier kan da oppheves. Vi har sett flere eksempler på at politikerne omgjør et administrasjons-nei til et ja, enn omvendt. Mens administrasjonen handler regelstyrt, kan styre-politikerne i enkelte tilfeller handle mot sine egne prinsippvedtak. Dette åpner for ekstern påvirkning av politikerne.

Språk mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk rasjonalitet. Ut fra ren bedriftsøkonomisk risiko-tenkning kan det være fornuftig å avslå støten til en nyetablering eller videreføring, men for å skape optimisme i en region (eller for å begrense skadevirkninger i et lokalsamfunn) kan det likevel være rasjonelt å gi støtte. Den støtete bedriften blir da nærmest ansett som en form for lokal infrastruktur. Utsikt for større regionale ringvirkninger gjør at fylkene tar større sjanser.

De nevnte aspektene er i prinsippet også tilstede når DU vurderer søknader. Vi vil imidlertid hevde at det i alle fall teoretisk kan være noen gradvise forskjeller mellom desentrale og sentrale avgjørelsesprosesser. Mht. stor usikkerhet i forhold til teknologi, marked osv. vil en sentralinstans som regel ha bedre kompetanse og flere ressurser til rådighet for å vurdere slike aspekter.¹² Også i forhold til virkelig store søknader vil sentrale myndigheter kunne innta en mer "avslappet" holdning p.g.a. større ressurser i ryggen. Avstanden til lokale forhold er større, slik at lokale særinteresser vil ha vanskeligere for å få gehør, på godt og vondt. Når det gjelder samfunnsøkonomiske kriterier, vil de trolig veie litt tyngre når fylkeskommunene har avgjørelsesmyndighet. Her vil kunnskapen om lokalsamfunnene og om mulige konsekvenser for disse være bedre enn i Oslo.

Det er naturligvis noe usikkert å fastslå markerte forskjeller mellom Finnmark og Nord-Trøndelag i måten saker blir håndtert på, når bare åtte case ligger til grunn. De følgende beskrivelsene er således av tentativ karakter.

En viktig forskjell ligger i sakene selv. Den typen saker som i Nord-Trøndelag ble oppgitt som omstridt, er i grunnen noe *enklere* enn Finnmarks-casene. Vanskelighetene har i stor grad bestått av å vurdere de forretningsmessige aspektene, spesielt markedsgrunnlaget, ved prosjektene. Diskusjonen har foregått i forkant av en avgjørelse, og etter at den var truffet, var man ferdig med saken. Spilleregulene mellom søkeren, administrasjonen og

politikkerne er nok så klare og overholdes. I Finnmark blir man - spisst formulert - aldri ferdig med sakene. Saksbehandlingen her har mer karakter av en *prosedyre* der man stadig vekk må forholde seg til nye uspill og situasjonsendringer, og der søkeren gjerne lager sine egne spilleregler. Sakene er mer kompliserte fordi det ofte er flere enn bare søker-bedriften som er involvert som interessegrupper. Fylkesadministrasjonen har flere ganger funnet det nødvendig å gå ut med pressemeldinger for å klarstille påståtte forhold.

I Nord-Trøndelag har man gjort bruk av eksterne konsulenter i en tidlig fase av søknadsbehandlingen, for å få evaluert visse aspekter ved forretningsgrunnlaget. Evalueringene har man i neste omgang brukt til å kommunisere med søkeren angående bestemte forhold for på denne måten å komme i en aktiv forhandlingsposisjon. I Finnmark har konsulent-innsatsen vært sjeldnere og mindre systematisk, og mer av den art at man forlangte av søkeren at denne skulle trekke inn en konsulent. Her ser man ut til å være mer opptatt av å støtte opp under en bedriftsutviklingsprosess, framfor å bruke eksterne konsulenter som hjelpemiddel i søknadsvurderingen.

I to tilfeller har vi registrert klager fra søkerne over at saksbehandlerne i Ulf var vanskelige å få tak i. Noen lignende observasjon har vi ikke gjort i Nord-Trøndelag.

Saksframstillingen ser ut til å være noe ryddigere i Nord-Trøndelag enn i Finnmark. Det kan ha å gjøre med den nevnte kompleksiteten i Finnmark-sakene, men også sakspapirenes oppbygging har en mer leservennlig struktur i Nord-Trøndelag (f.eks. mer systematisk dokumentasjon, kort sammendrag av vurderinger/ anbefalinger og et lite vurderingsskjema der man på en skala fra 1 til 4 avkrysser risiko og økonomiske, teknologiske, markedsmessige og organisatoriske framtidsmuligheter). Vi har også registrert noen skrivefeil (som forandrer innholdet!) og uteglemler i tilsagnsbrevene i Finnmark.

I tre, fire sammenhenger henviser Ulf i vurderingene sine til gjeldende årsplan. I Nord-Trøndelag nevnes én gang traktmodellen som retningsnor. Nord-Trøndelag har ikke årsplaner, men kun en strategisk næringsplan.

I to saker i Finnmark har fylkesordføreren vært involvert og spilt en aktiv rolle lenge før avgjørelsen skulle tas. I ett av disse førte dette til at Ulf bevilget et betydelig beløp til et formål som DU neppe ville ha gitt penger til: betaling av kreditorer. Fylkesordføreren i Nord-Trøndelag har såvidt oss beklent ikke blitt trukket inn i saksbehandlingsprosessen.

¹² Næringsfondet i Nord-Trøndelag prøver å kompensere for denne mangelen ved ofte å trekke inn eksterne konsulenter i en tidlig fase av saksbehandlingsprosessen.

Vi vil til slutt se på saksanalysens resultater i forhold til sentrale karakteristika ved frilykeordningen.

(i) *Tapsansvar*: Vi har ikke funnet tydelige tegn på at innføring av tapsansvar i frilykene har økt risikoaversjonen i våre case. Heller hvert innot. I nesten alle case har den store risikoen man var konfrontert med, blitt påpekt, men det har samtidig vært stor villighet til å inngå risiko. Fylkeskommunene har som regel strukket seg ganske langt for å få etablert interessant ny virksomhet.

(ii) *Lokal styring og nærhet*: Casene har illustrert at politikerne i sin saksvurdering kan avvike fra administrasjonens innstilling. Spesielt i Finnmark har det vist seg at en strategisk begrunnet vurdering fra administrasjonen kan bli "offer" for en mer enkeltsak-orientert holdning fra politikernes side. Vi kan også anse dette som noe positivt: Politikerne har vært mer fleksible enn administrasjonen, som kun har tenkt planoppyllelse. Problemet er imidlertid at politikerne ikke blir utsatt for sanksjoner når de omgjør en nei-innstilling fra administrasjonen til et ja. Det er bare veien fra ja til nei som innebærer at politikerne muligens blir utsatt for ubehageligheter fra søkerens/lokalebefolkningens side. Dette favoriserer m.a.o. "snille" løsninger.

For søkerne har det absolutt vært en fordel med geografisk nærhet. Det har vært en god del personlige møter mellom bedrift og fylkeskommunen. Et annet aspekt i denne sammenheng er at lokale politikere er en enda mer aktuell påvirkingskanal for søkerne. De har som regel bedre kontakter til fylkeskommunen enn (tidligere) til DU.

(iii) *Samordning*: I Nord-Trøndelag har samordningsaspekter vært lite relevante for saksbehandlingen av våre case. Kun fritidsanlegg-saken har uformelt blitt diskutert med kultursetaten.¹³ I Finnmark har vi derimot funnet tre eksempler. I to av tilfellene har det sågar vært slik at andre sektororgan gikk imot de krav som fylkesadministrasjonen stilte. En gang var det Fiskerisjefen, en annen gang hovedstyret i Samenes Landsforbund som stilte seg "på den andre siden" - og som vant. Her har det vært lite snakk om samordning. I en annen, mer praktisk sammenheng har vi imidlertid sett en type samordningsgevinst. Fylkeskommunen i Finnmark fikk forvalte spesielle støttemidler fra Fiskeridepartementet til fiskeindustrien, og de ble da forvaltet av samme saksbehandler som til daglig er hovedkontakt vis å vis fiskeindustrien.

¹³ Den observerte mangelen på samordning i Nord-Trøndelag-casene er imidlertid ikke representativ for saksbehandlingen generelt i fylket. Næringsfondet pleier å ha et tett samarbeid med både handbruks- og fiskerietaten.

2.5 Frilykets innvirkning på prosjektene

En siste gruppe spørsmål som belyser frilykenes (og blandingsmodellfylkenes) måte å drive saksbehandling på, er rettet mot fylkenes/DU-systemets mulige påvirkning av prosjektgjennomføringen. Midlene gis jo ikke til bedriften som sådan, men til et prosjekt som bedriften ønsker å gjennomføre. Vi skal derfor se nærmere på om og i hvilken grad de regionalpolitiske myndighetene er en aktiv prosjekt-medspiller.

I første omgang har vi spurt bedriftene om frilykenes eller DU's innvirkning på prosjekter som er blitt realisert (tab. 2.6). Vi har her regnet ut gjennomsnittskarakterene av en skala fra 1 til 5. Lave tallverdier indikerer stor påvirkning, høye tallverdier liten påvirkning.

Tabell 2.6 På hvilken måte har frilyket/DU hatt innvirkning på prosjektet?

(Gjennomsnitt av karakterene fra 1 = stor påvirkning, til 5 = ingen påvirkning)

	FRILYKTER			BLANDINGS- MODELLEN
	BEGGE FRILYK.	NORD-TRØND.	FINNMARK	
Uforming av prosjektet	4.31	4.35	4.27	4.55
Realisering av prosjektet	2.45	3.06	1.85	2.71
Formidl. av komp. fra andre bedrifter/kons./forsk.n.inst.	4.33	4.39	4.28	4.63
Organisering av prosjektet	4.43	4.47	4.39	4.72
Lån/danebeingsl-ser fra andre	3.28	3.47	3.11	3.83
Risikoavlasting	3.58	3.63	3.53	3.72
N =	62-71	30-34	32-37	233-242

Det mest påfallende ved denne tabellen er at et stort flertall av verdtar ligger et godt stykke over skalaens middelvei (3). Dette betyr at frifylkene og DU mht. de fleste aspektene snarere har hatt *liten påvirkning*. Utnaket er imidlertid "realisering av prosjekter". Her er det bedriftene i fylkene med blandingmodellen, men spesielt de i Finnmark som peker på regionalpolitikken betydning for at prosjektene i det hele tatt kommer igang. Men det ser likevel ikke ut til at bedriftene tillegger regionalpolitikken noen avgjørende vekt i denne sammenhengen heller.

Hvis man i tillegg til realiserings-aspektet trekker inn de to aspektene som ligger på plass to og tre når det gjelder viktigheten (lån/ånebetalingser fra andre og risikoavlastning), blir det tydelig at det i første rekke er de finansielle sidene ved støtten som teller. Frifylkene og blandingfylkene har derimot liten innvirkning på utforming og organisering av prosjektet, ei heller på kompetanseformidling. Det er mao. kapitaltiden bedriftene tydeligvis setter mest pris på.

Mens rekkefølgen av aspektene - sortert etter viktighet - er nesten identisk i blanding- og frifylkene, finnes det en *gjennomgående nedforskjell*. Bedriftene i frifylkene oppfatter frifylkenes innvirkningskraft alltid som noe sterkere enn tilfellet er i fylker med blandingmodellen. Frifylkene har dermed relativt større betydning for prosjektene enn andre fylker - selv om vi må ha i minne at heller ikke bedriftene i frifylkene tilskriver fylkeskommunen noen særlig innflytelse. Tabellen viser forøvrig at UIF's innvirkning på prosjekter i Finnmark gjennomgående vurderes som noe større enn den tilsvarende innvirkning som Næringsfondet i Nord-Trøndelag har.

Gjennom de siste årene har kompetanse som viktig faktor for oppbygging av lønnsomme virksomheter fått en sentral plass i regionalpolitikken, både sentralt og i fylkene. Mange prosjekter og programmer har blitt iverksatt for å styrke kompetansen i bedriftene, og bevillende myndigheter legger nå mer enn tidligere vekt på kompetanse-aspektet også i vanlig søknads-sammenheng. Spørsmålet om bedriftene ble pålagt om å innhente ekstern kompetanse (tab. 2.7) er i så henseende et forsøk på å få konkretisert hvorvidt hensynet til denne faktoren bygges inn i saksbehandlingsprosessen.

Tabell 2.7 Satte frifylke/DU krav om at bedriften måtte innhente ekstern kompetanse for at støtte kunne tildeles? Fordeling i prosent.

	FRIFYLKER			BLANDINGS- MODELLEN
	BEGGE FRIFYLK.	NORD-TRØND.	FINNMARK	
JA	14	6	21	9
NEI	86	94	79	91
N =	73	39	34	257

Tabellen viser at kravet om innhenting av ekstern kompetanse heller er utnaket enn regelen. Dette gjelder for frifylkene såvel som for blandingfylkene. Finnmark skiller seg imidlertid sterkt ut. I forhold til hver femte bedrift anmoder UIF om å innhente ekstern kompetanse. UIF inntar åpenbart en mer aktiv rolle enn de fleste andre fylkene. Dette funnet fra spørreskjemaundersøkelsen stemmer godt overens med de opplysninger som har fått fra administrasjonens side både i Nord-Trøndelag og i Finnmark : Mens fylkeskommunen i Nord-Trøndelag heller bruker eksterne konsulenter selv for å vurdere viktige sider ved søknaden, foretrekker UIF å gå tilbake til søkeren og forlange av ham å foreta noen ytterligere undersøkelser gjennom konsulenthjelp (ofte med finansiell støtte fra UIF).

En skulle forvente at spørsmålet bruk av om ekstern hjelp ville være avhengig av prosjektets art. Enkle investeringsprosjekter som f.eks. inneberer utvidelse av bestående aktiviteter, vil trolig ikke trenge noen ekstra kompetanseutførsel. En oppsplitting av prosjektene i frifylkene etter typer (investerings-, bedriftsutviklings- og blandede investerings-/bedriftsutviklingsprosjekter) slik det er presentert i tabell 2.8, ga dog et noe overraskende resultat.

Tabell 2.8 Satte frifylket krav om at bedriften måtte innhente eksternt kompetanse for at støtte kunne tildeles? Fordeling i prosent

	RENE INVESTERINGS- PROSJEKTER	BLANDEDE INVESTERINGS- OG BU-PROSJ.	RENE BEDRIFTSUTV.- PROSJEKTER
JA	15	19	9
NEI	85	81	91
N =	34	16	22

Det viser seg at rene bedriftsutviklingsprosjekter har den laveste ja-andelen, selv om man egentlig nettopp her burde forventet den høyeste prosenten. Paradokset kan kanskje forklares ved at bedrifter som søker om bedriftsutviklingsmidler, allerede i utgangspunktet ønsker å trekke inn eksterne konsulenter. Frifylkene er da ikke nødt til å *krøve* dette heller.

Saksbehandlingen i det distriktpolitiske støtteapparatet har i de siste årene prøvd å komme vekk fra en ren regelsyrt håndtering av typen "søknad inn - behandling av søknad - vedtak ut", og over til en aktiv dialog med søkeren der myndighetene bl.a. kan gi noe veiledning underveis. Hvordan har denne kontakten påvirket prosjektenes kvalitet? Tabell 2.9 belyser frifylkenes og DU-systemets betydning, slik bedriftene vurderer dette.

Tabell 2.9 Hvordan vurderes kontakten med frifylke/DU for kvaliteten på de prosjektene bedriften utfører? Fordeling i prosent.

	FRIFYLKER			BLANDINGS- MODELLEN
	BEGGE FRIFYLK.	NORD-TRØND.	FINNMARK	
Kontakten bedrer prosjektene	29	31	28	34
Kontakten har liten betydning for prosjektkvalitet	32	20	43	29
Kontakten har ingen betydning for prosjektkvalitet	35	42	30	36
Kontakten har negativ betydning for prosjektkvalitet	3	7	0	1
N =	100	100	100	100
	99	45	54	300

Ser vi på alle bedrifter under ett, er det rundt en tredel som mener at kontakten med frifylket eller DU-systemet helt klart har bedret prosjektet, og i alt noe over 60% mener at kontakten har hatt positiv betydning i en eller annen form. Det er få som tilskriver kontakten en negativ virkning. Sammenligner vi så svarene i blandingsfylkene med de i de to frifylkene, får vi et noe brokete bilde: Blandingsmodellen peker seg ut med den største andelen av enyldig positive svar (34%). Finnmark derimot står svakest i denne kategorien, men har til gjengjeld relativt få som mener at kontakten ikke har hatt noe som helst eller negativ betydning for prosjektet. I Nord-Trøndelag er oppfatningene polariserte i den forstand at en relativt stor gruppe med klart positive svar står overfor en enda større gruppe med indifferert eller negativt svar. Spesielt negativ-gruppen skiller seg sterkt ut, sammenlignet med Finnmark og blandingsfylkene. Alt i alt er det *vanskelig å se noen klare strukturer som skiller frifylkene fra blandingsmodellen.*

2.6 Fylkeskommunen som kompetanse- og serviceorgan

I dette avsnittet skal vi se på hvordan frifylkene vurderes av brukerne som kompetanse- og serviceorgan. Bedre service i forhold til brukerne har vært et viktig mål for alle frikommuneforsøkene, også for dette på næringssektoren. Begge frifylkene har vært oppratt av å bedre servicen i forhold til brukerne næringsliv og kommuner. Dette tema ble behandlet i Nordlandsforsknings evaluering av forsøket (Almedal og Seierstad, 1991). Her fant man lite støtte for at servicen hadde blitt bedre nå enn før forsøket ble satt igang. Bedriftene var mindre fornøyd med saksbehandlingstid, råd og veiledning og kompetanse i næringssetaten etter fristilling enn før. Misnøyen var særlig stor i Finnmark, men også i Nord-Trøndelag var man mere misnøyd etter at forsøket var satt i gang. Når det gjelder kommune fant man større misnøye i Finnmark etter fristilling enn før, mens kommunene i Nord-Trøndelag ikke mente det var så store forandringer verken i positiv eller negativ retning i fylkenes service og kompetanse

Bedriftsundersøkelsen

I vår bedriftsundersøkelse ble bedriftene oppfordret til å gi karakter for bestemte aspekter ved kundebehandlingen som var listet opp. Karakterene gikk fra 1 ("svært positiv") til 5 ("svært negativ"). Tabell 2.10 inneholder de gjennomsnittskarakterene som fylkene fikk. Jo lavere tallet er, desto mer positiv er vurderingen.

Et generelt trekk i tabellen som er verdt å merke seg, er at alle gjennomsnittene ligger på den *positive* siden av vurderingsskalaen (når karakteren "3" er midten). Det er bare ett unntak: vurderingen av bransjekompetansen i Nord-Trøndelag - noe som da også trekker gjennomsnittet for begge frifylkene over til den negative siden. Alt i alt kan man dermed si at kundene er *mer fornøyd enn misfornøyd* med kundebehandlingen - om enn delvis med relativt svak tendens.

Hvis vi sammenligner de ulike kundebehandlings-aspektene innbyrdes, kommer vurderingen av fylkenes/DU's serviceinnstilling alltid best ut. Som relativt dårligst blir (fri-)fylkenes bransjekompetanse vurdert (unntak: Finnmark). Videre er det de aspektene som har med *personene i saksbehandlingssituasjonen* å gjøre (serviceinnstilling, fleksibilitet, behandlingssrutiner) som kommer best ut, mens andre aspekter som berører *forholdet til bedriften* (bransje- og bedriftskunnskap, bedriftsøkonomisk og bedriftsutviklingskompetanse samt oppfølging) får lav karakter.

Tabell 2.10 Hvordan har DU-systemet/frifylket fungert som kundebehandler?

(Gjennomsnitt av karakterene fra 1=svært positiv, til 5=svært negativ erfaring)

	FRIFYLKER			BLANDINGS-MODELLEN		
	BEGGE FRIFYLK.	NORD-TRØND.	FINN-MARK	ALLE FYLKER.	NORDL. TROMS	SØR-NORGE
Bransjekompetanse	3,03	3,26	2,83	2,78	2,73	2,80
Bedriftsøkonomi/bedriftsutviklingskompetanse	2,80	2,83	2,77	2,61	2,57	2,63
Kjennskap til bedriften	2,89	2,87	2,91	2,48	2,41	2,51
Søknads- og saksbehandlingssrutiner	2,61	2,50	2,70	2,20	2,24	2,18
Fleksibilitet i saksbehandling	2,67	2,60	2,72	2,33	2,31	2,34
Serviceinnstilling og villighet til å lytte til bedriften	2,33	2,42	2,26	2,09	2,11	2,08
Oppfølging av bedriftens garanti- og låneforhøvels.	2,83	2,78	2,88	2,43	2,34	2,47
N =	47-67	23-31	24-38	182-240	64-84	118-156

Ved sammenligning av blandingsfylkene og frifylkene finnes det et annet gjennomgående trekk. Mht. alle de sju nevnte aspektene kommer blandingsfylkene bedre ut enn de to frifylkene. Det gjelder både for bedrifter fra Nord-Norge og Sør-Norge under blandingsmodellen. *Bedriftene i blandingsmodellfylkene er m.a.o. bedre fornøyd med servicen og kompetansen i sine respektive DU-orgener, enn bedriftene i frifylkene.* Det vi imidlertid ikke vet noe om, er hvor fornøyd/misfornøyd bedriftene var før frifylkeforsøket begynte. Vi kan ikke desto mindre slå fast at frifylkene står noe svakere

enn blandingsfylkene. Denne undersøkelsen støtter således opp om den forrige evalueringen og det bilde som her gis av en viss misnøye med servicenivå og kundebehandling i frifylkene.

En kunne nå påstå at frifylkene kommer dårligere ut fordi de har en relativt høyere andel av bedrifter som noensinne har fått avslag på søknaden sin, og at disse avslagsbedriftene nå "hevner" seg. Et blikk på tabell 2.11 under viser at denne påstanden får noe, men ikke særlig mye støtte. Vurderingene i frifylkene er her differensiert etter "tilsagnsbedrifter" og "avslagsbedrifter", slik de var definert i tabell 2.1.

Tabell 2.11 Hvordan har frifylket fungert som kundebehandler?

(Gjennomsnitt av karakterene fra 1 = svært positiv, til 5 = svært negativ erfaring)

	"AVSLAGS-BEDRIFTER"	"TILSAGNS-BEDRIFTER"
Bransjekompetanse	3,19	3,00
Bedriftsøkonomi/bedriftsutviklingskompetanse	2,79	2,85
Kjennskap til bedriften	2,92	2,96
Søknads- og saksbehandlingsmøner	2,88	2,48
Flexibilitet i søknadsbehandling	2,73	2,75
Serviceinnstilling og vilighet til å lytte til bedriften	2,58	2,34
Oppfølging av bedriftens garanti- og låneforpliktelser	3,05	2,73
N =	20-26	22-29

I fire av sju tilfeller er det tilsagnsbedriftene som gir en mer positiv vurdering, mens det tre ganger er avslagsbedriftene som faktisk er noe mer positive. I sistnevnte tilfeller er imidlertid forskjellige marginale. Sett under ett er det ikke god grunn til å si at dårligere karakterene i frifylkene først og fremst skyldes avslagsbedriftenes misnøye. Da burde forøvrig Nord-Trøndelag ha kommet mye dårligere ut enn Finnmark, siden Nord-Trøndelag har den markert høyeste avslagsprosenten.

Informantundersøkelsen

Samsvarer dette bildet av et utilstrekkelig servicenivå med de synspunkter som kommer fram i informantundersøkelsen. Hvilke endringer er foretatt og hva mener informantene man har oppnådd med hensyn på selve saks- og kundebehandling? Vi skal kort kommentere de to tiltakene og de to resultatene som omtales av de fleste informantene.

For det første, *intern reorganisering*, med blant annet oppretting av faggrupper, mer samarbeid/teamarbeid, gruppevis gjennomgang av utvalgte saker, og for Nord-Trøndelags del, økt og mer systematisk bruk av eksterne konsulenter.

For det andre, *delegering av beslutningsmyndigheten*. Saksbehandlerne kan nå innvilge mindre søknader selv, ledelsen kurante saker opp til én million kroner i Nord-Trøndelag og 1,5 millioner kroner i Finnmark. Fra enkelte informanternes hold ble dette kommentert som positivt og effektiviserende. Og det ble ikke lagt skjul på at man nå hadde utviklet en søknadspraksis som la opp til utstrakt administrativ behandling (f.eks. ved å "servere" prosjekter som "kakesykker" heller enn som en stor "kake").

For det tredje, *reduksjon i saksbehandlingstiden*. Selv om reduksjonen av mange - også de eksterne informantene - mye tilskrives denne nedgangen i antallet saker i perioden, må det kunne konkluderes med at forsøkene har gitt en intern effektiviseringsgevinst. Denne må tilskrives kombinasjonen av modellvalg (lokalmodellens økte muligheter for fleksibilitet lokalt), konkrete strukturelle tiltak (jf. over) og mer organisasjonskulturelle forhold (jf. om forsøk som "kulturrevolusjon" i punkt 2.2 foran). Imidlertid er det vanskelig å se at fristillingen som sådan skulle være noen forutsetning for denne form for effektivisering.

For det fjerde, *bedring av servicen*. Både nedgangen i saksbehandlingstid og resultatene fra vår før-/etter-test, se under, tilsier at servicen fra administrasjonen til målgruppen er bedret i perioden. Tabell i vedlegg 3 gir en oversikt over sentrale endringer informantene

hevder har skjedd i forsøksperioden m.h.t. Utbyggingfondets/ Næringsfondets kompetanse og arbeidsprosedyrer:

- Bransjekompetansen blir vurdert som dårligere nå enn før.
- Bedriftsøkonomiskkompetansen blir vurdert som rimelig god - nå som før.
- Kjennskapen til den enkelte bedrift blir vurdert som bedre nå enn før.
- Søknadsruinene blir vurdert som tilfredsstillende - nå som før.
- Fleksibiliteten i administrasjonen/saksbehandlingen blir vurdert som bedre.
- Serviceinnstillingen har, slik informantene vurderer det, også bedret seg noe.
- Assistanse ved finansieringsplanlegging blir vurdert som å ha bedret seg noe.
- Man er, sier informantene, klart mer interessert i å følge med i det som skjer i bedriftene.
- Man er blitt noe bedre til å begrunne avslag.
- Man setter klarerer/oftere krav til bedriftene om endringer i prosjektene(s) planer).
- Man er, sier informantene, mer nøye med å følge opp de låne- og garantforpliktelser som bedriftene har vis å vis fylket.

Ligen finner vi utslag/endinger, men mens noen, f.eks. den økte betydning av oppfølging av bedriftene, peker i samme retning som nye av oppsummeringen foran, er det umiddelbart litt mer vrient å få tak på hvorfor bransjekompetansen skal ha tapt seg. Men dette kan forklares med at man tidligere var sterkere "infiltrert" i DU-systemet, og således lettere kunne trekke på den bransjeeksperitise som der finnes på sentralt nivå. Kanskje kan dette tolkes som et svakhetssignal ved modellen - dersom det altså er slik at kontakten og samarbeidet mellom sentralt og lokalt nivå i det regional- og næringspolitiske arbeidet svekkes. For det er ganske utopisk å tenke seg at hvert fylke skal kunne skaffe seg relevant bransje-eksperitise, slik DU hadde/har på sentralt nivå.

Når det gjelder servicenivået må en imidlertid tolke resultatene med forsiktighet. Mens Almedal og Seierstad (1991) som referert innledningsvis i dette avsnittet i en spørreskjemaundersøkelse blant bedrifter og alle kommunene i de to fylkene, fant få og til dels negative utslag med hensyn på servicen i de to frilykene, er vår undersøkelse i hovedsak basert på intervjuer med de interne forsøksaktørene, administrasjonen og politikerne. På bedriftssiden bekreftes inntrykket fra forrige evaluering gjennom vår sammenligning med bedrifter under blandingsmodellen. Frilykebedriftene gir jevnt over lavere karakterer til fylkene enn bedriftene under blandingsmodellen gir til DU-systemet.

Denne forskjellen med hensyn på resultater er interessant, og det er grunn til å spørre seg hvorfor materialene *spriker*. Mye tyder nemlig på at de interne tiltakene, i kombinasjon med en mindre stresset arbeidssituasjon (jf. reduksjonen av saker), har bedret "service-bilder" fra høsten 1990, da Almedal og Seierstads undersøkelse ble gjennomført og fram til vinteren 1992, da vår undersøkelse ble gjennomført. Inntrykket fra vårt sterkt begrensede utvalg av næringslivsledere i informantundersøkelsen er at de tross alt er rimelig fornøyd med den jobben de to etatene gjør, og at man syns det har skjedd framgang i måten som fylkene gjør jobben sin på.

En delforklaring til den relative misnøyen som fortsatt er til stede i det lokale næringslivet, ligger nok i at nærheten og de lokale styrings- og beslutningsprosessene i seg selv skaper debatt og *øker de krav og forventninger* man stiller til næringsstat og politikere. Man finner flere grunn til å mene noe enn når beslutningsmyndigheten sitter i Oslo. Forskjellen mellom informantundersøkelsens resultater og de synspunkter som framkommer i bedriftsundersøkelsene, kan videre delvis sees som et uttrykk for at de som er involvert i frilykeforvaltningen, enten dette måtte være administratorer, politikere eller næringslivsfolk, har et mere nyansert og positivt syn på det arbeid som gjøres, enn bedrifter som står på utsiden som brukere og etterspør midler og støtte. Videre kan det være at den høyere grad av aktiv involvering i prosjekter fra frilykenes side ikke oppfattes udelte positivt av bedriftene. Alt i alt kan man til dels tolke det at man ikke er fornøyd med frilykenes kompetanse og servicenivå som et uttrykk for de krav, og den uenighet og debatt som ligger i nærdemokratiet og lokale styringssystemer kontra fjernstyring. Til tross for slike "formidlene" forklaringer står det imidlertid framdeles fast at man ikke er tilstrekkelig fornøyd med frilykene som service- og kundebehandlere.

2.7 Arbeidsform/-organisering og prioriteringer

Resultatene fra informantundersøkelse, bedriftsundersøkelse og saksanalyse tyder på at en rekke faktorer ved saks- og kundebehandlingen og beslutningsprosessen har endret seg i løpet av forsøksperioden, og at frilykene på flere måter avviker noe fra blandingsmodellen. Selv om spørsmålet om fristillingens effekter har ligget under, skal en huske at vi bare ba informantene vurdere situasjonen før versus situasjonen nå, og at andre forhold enn fristillingforsøket som sådan har virket inn på det man har gjort i de to fylkene. Med andre ord kan vi ikke uten videre slutte at det primært eller utelukkende er fristillingen som har forårsaket endringene. Men vi kan komme noe nærmere et svar på dette ved å ta for oss en del av de øvrige resultatene fra informantundersøkelsen. I første

omgang de som relaterer seg til *endringer* med hensyn på *arbeidsform/organisering* i utbyggings-/næringsetatens saksbehandling samt *prioriteringsmønstret* i beslutningsprosessene.

En mere helhetlig og konsentrert næringspolitisk satsing?

Et av de viktigste overordnede målene med fristillingen var at den skulle gi fylkene en mulighet til å føre en mere helhetlig og konsentrert næringspolitikk. Har dette slått til - hva mener informantene?

Av de 24 svarene på dette spørsmålet, framgår det at 16 mener ja, 2 nei og 6 vet ikke. Tendensen er med andre ord klar. Langt de fleste opplever næringspolitikken som mere helhetlig og innsatsen som mer konsentrert. Generelt har de eksterne informantene - særlig næringslivsrepresentantene -, altså de som står lengst fra beslutningsprosessene, størst problemer med å se at politikken er blitt mere helhetlig og konsentrert. Videre hersker det en viss uenighet eller vurderingsulikheter blant det administrative personellet i Nord-Trøndelag. Dette kan ha å gjøre med at en har vært ulik streng i vurderingen. For der enkelte henviser til planer, som peker mot mere helhet og konsentrasjon, problematiserer andre ved å hente inn eksempler fra en tidvis plan-avvikende praksis.

Vi spurte også informantene om *hva* endringen mot mere helhet og konsentrasjon innebærer. En samlet vurdering av svarene, svekker inntrykket fra det foregående noe. For å si det enkelt, vektlegger informantene til dels nokså forskjellige aspekter ved næringspolitikken/bevilgningsspraksisen. Likevel framhever flertallet satsingsområdene i Finnmark og trakt- og pukkeldellene pluss verdiskapnings- og eksportkriteriene i Nord-Trøndelag.

Samordning og kontakt med fylkeskommunale og/eller statlige etater?

Betdre samordning, mere helhet og økt konsentrasjon i den næringspolitiske satsing skulle primært sikres gjennom et samlet bruk av de økonomiske virkemidler innenfor DU-området (jf. opprettingen av fonds). Imidlertid vet en at helheten og konsentrasjonen også er avhengig av samordningen - eller mangelen på sådan - med andre aktører som er inne på eller kommer i berøring med den næringspolitiske arena. Dette var bakgrunnen for at vi stilte spørsmål om der hadde funnet sted en økt samordning med fylkeskommunale og/eller andre lokale statlige etater. Dessuten var samordning et uttrykt mål for Nord-Trøndelags vedkommende som begrunnelse og motivasjon for forsøket.

Først skal det da nevnes at det av flere ble understreket at forsøkene ikke primært har vært innrettet mot dette, blant annet fordi andre og parallelle fritylkeforsøk nettopp skulle fokusere på denne problematikken.

Imidlertid: Når det gjelder koordinering og samarbeid med andre fylkeskommunale etater, har en begge steder merket økt interesse fra flere, særlig kulturstaten. Dette henger blant annet sammen med den økte satsingen på reiseliv, der kultur i økende grad "bakes inn" som et strategisk element. I Finnmark har man også fått i stand et fruktbart samarbeid med undervisningsstaten. Dette henger mye sammen med at Finnmark er definert som egen utdanningsregion innenfor den nasjonale utdanningspolitikken.

Når det gjelder samordningen med lokale statsetater, har man begge steder merket en interesse og positiv holdning fra Arbeidsmarkedsstaten. Imidlertid har dette så langt ikke resultert i konkrete tiltak. I Nord-Trøndelag har en dessuten viderturviklet et godt samarbeid med landbruksstaten (jf. disponering av bygdeutviklingsmidler). I Finnmark derimot har samordningen med Fiskerietaten (Fiskerisjefen) gått i stå. Dette skyldes blant annet skepsis og tæring fra Fiskeridepartementet sentralt.

I drøftingen av hovedproblematiklinger i foregående kapittel pekte vi på det færemoment som ligger i at fylkene ved fristilling kan bli for isolert i forhold til det som skjer på sentralt nivå. Erfaringene viser at dette kan slå begge veier. I Finnmark har man merket at veien til Oslo er blitt lengre når det gjelder å få ekstra ressurser i spesielle (krise-) situasjoner, uten at det nødvendigvis ses som negativt. Kritik, også fra næringslivet, har vært reist mot at en har falt utenfor en del nasjonale programmer som NT-programmet, LOS-programmet og NETTVERKS-programmet. I Nord-Trøndelag var man vært relativt mye opptatt med seg selv i begynnelsen av forsøket, men kontakten utad har blitt bedre etterhvert. Man merket en viss distanse til DU-sentralt, men denne kontakten er nå i ferd med å bli intensivert. På den annen side har man fått bedre kontakt med andre industrifondet og Eksportrådet. Tidligere var det gjerne DU-sentralt som stod for denne kontakten. Den nye rollen har også ført til nye kontakter med SINTEF (teknologiassistanse-programmet), SIVA osv.

Endrede prioriteringer?

At næringspolitikken oppleves å ha blitt mer helhetlig og konsentrert, må indrekte bety at prioriteringsmønstret er endret. Hvorvidt så har vært tilfelle, skal vi se på i neste kapittel. Vi stilte imidlertid ytterligere to spørsmål om prioriteringsmønstret. For det første om det (nå, med fristillingen) skiller seg fra nasjonale prioriteringer. Til dette svarer samtlige, at de ikke opplever det som om den lokale næringspolitikk avviker fra eller er på kollisjonskurs med nasjonale prioriteringer innenfor næringspolitikken. Mange

peker på at de nasjonale prioriteringer og satsingsområder er så vide og generelle at de tillater lokal tilpassing. Og at det er dette man nå ser ført ut i praksis i frifylkene.

For det andre stilte vi spørsmål om dagens prioriteringer skiller seg fra prioriteringsmønstret før fristillingen. Her bekreftes inntrykket fra avsnittet over - prioriteringene er nå mere helhetlige og konsentrerte. Av svarene kan vi dessuten lese ut to andre interessante funn. Først, at forsøkene har gitt den *læringseffekt* man tilskriver: I Finnmark er antallet satsingsområder redusert - f.eks. ved at programområdet informasjons teknologi er kuttet ut -, altså en (ytterligere) konsentrasjon. Og i Nord-Trøndelag er traktmodellen moderert eller alternativt, verdiskapningskriteriet styrket. Mens næringslivsrepresentantene framstiller det som om deres kamp er "kronet" med en moderasjon av den distriktspolitisk motiverte traktmodellen, framstiller de interne informantene det som om man nå i større grad vektlegger verdiskapningskriteriet. Lunsseti fortolkning, det interessante er at politikken åpenbart er i utvikling - at forsøkene gir læring som i neste omgang slår ut i endringer.

For det andre: Diskusjonen om traktmodellen i Nord-Trøndelag fortjener litt ekskurs oppmerksomhet. Dette fordi den går til kjernen i prioriteringskonflikten innenfor nærings- og regionalpolitikken: Skal en primært satse der en fra før står svakt (svakest), for å utjevne levekårsulikheter, eller skal en satse der en fra før står relativt sterkest? Dette spørsmålet er i høyeste grad aktuelt i forbindelse med overføringen av myndighet og tapsansvar fra sentralt til lokalt forvaltningsnivå. Dilemmaet er selvsagt uløselig. Det interessante spørsmål er om desentraliseringen og fristillingen påvirker balanseforholdet. Vår påstand er materialet vårt indikerer at tyngdepunktet er i ferd med å *forskyve* seg over mot det mer næringsøkonomiske, for ikke å si bedriftsøkonomiske "hjørne" - på bekostning av fylkenes næringssvake, små utkantamfunn. Dette skal vi også komme tilbake til under spørsmålet om utbyggings-/næringsfondet mer fungerer som en bank enn som et næringspolitisk utviklingsorgan.

Endringer i beslutningsprosessen?

Hvilke endringer er så foretatt og hva har man oppnådd med hensyn på beslutningsprosessen?

Generelt blir det framhevet at det er få endringer å spore på dette felt. Dette kan, som enkelte informanter var inne på, ha å gjøre med at endringsbehovet kanskje ikke var så stort?

Den mest synlige og merkbare endringen er delegeringen av beslutningsmyndighet til administrasjonen. Dette har resultert i en generelt raskere saksbehandling, og har avlastet

fondsstyrene for småsaker. I prinsippet skulle dette gi bedre muligheter for overordnet og strategisk styring. Videre har man i begge fylkene gjort forsøk med videre delegering av midler fra fylkesnivå til noen kommuner i de to fylkene for å stimulere og forenkle arbeidet med mindre prosjekter i disse kommunene.

Videre trekker flere informanter, særlig i Nord-Trøndelag, fram økt fleksibilitet i beslutningsprosessen som en positiv effekt. Med dette siktes det til at styret(ene), om nødvendig, trer sammen på relativt kort varsel, og fatter nødvendige om enn mer ad hoc-vise beslutninger, for ikke å stoppe utviklings-/forretningsprosesser.

Utbyggings-/Næringsfondet - bank eller næringspolitisk utviklingsorgan?

Inføringen av tapsansvar, der frifylkene innenfor definerte grenser selv må bære tap eller kan høste gevinster av disposisjoner i regi av utbyggings-/næringsfondene, har ført til at fylkene har fått en mer *totalt rolle* å ivareta i næringspolitikken. På den ene siden *den tradisjonelle* - *rollen som næringspolitisk utviklingsorgan*; på den annen side *den nye rollen* - *rollen som bank*. Hvordan har denne nye rollen slått inn i det næringspolitiske arbeidet? Hvor tungt veier den - eller hvor mye "belastet" eller "stimulerer" den det tradisjonelle utviklingsarbeidet? I tabell 2.12 under har vi oppsummert informantenes vurderinger, gradert langs en skala, der 1 står for at utbyggings-/næringsfondet primært fungerer som en bank; 5 for at fondet primært fungerer som et næringspolitisk utviklingsorgan.

Tabell 2.12 Utbyggings-/Næringsfondet - bank eller næringspolitisk utviklingsorgan?

Spørsmål: Fungere Utbyggingsfondet i Finnmark/Næringsfondet i Nord-Trøndelag idag mer som en bank som må fokusere på risiko og lønnsomhet enn som et næringspolitisk utviklingsorgan som først og fremst har som ambisjon å være en pådriver i det regionale næringsarbeidet i fylket?

Tenk deg en skala fra 1 til 5, der

1= Først og fremst bank

5= Først og fremst næringspolitisk utviklingsorgan.

Hvor ligger Utbyggings-/Næringsfondet på denne skalaen?

Skala	1	2	3	4	5
Anall svar	1	15	3	1	0

Som tabellen viser, må det konkluderes med at bankrollen har slått særdeles sterkt inn. Hele 16 av 20 ligger på 1-2, "primært bank", mens bare 1 - én - ligger på 4-5, "primært næringspolitisk utviklingsorgan".

Da er det videre interessant å merke seg at et klart flertall av informantene mener denne utviklingen og betoningen summa summarum er nødvendig og, på sikt, vil virke oppdragende og positivt.

En del kritiske røster spør likevel hva man skal med slike offentlige fond, når de opererer på en måte som en bank kanskje kunne ha gjort bedre. Noen flere påpeker at dreiningen nok er gått noe langt, men at dette vil "gå seg til" etterhvert.

Meningsdannende effekter?

Har forsøkene bidratt til økt oppmerksomhet, debatt og holdningsendringer internt i fylkeskommunene og/eller eksternt - i målgruppen (næringslivet/kommunene) og opinionen generelt? Ja, svarer et nesten unisont informantråds - og trekker fram fire typer slike effekter, to interne og to eksterne.

For det første i *fylkesadministrasjonen*. Internt i næringsadministrasjonene har det økte lokale ansvaret ført til økt interesse, engasjement og læring. Forsøkene har ført til større

oppmerksomhet om og interesse for næringsutviklingsarbeidet fra andre etater, ikke minst kulturetaten.

For det andre *blant fylkespolitikere*. Forsøkene har ført til en generell, men merkbart endring i fylkespolitikernes interesse for og engasjement i næringspolitikken. Dette merkes internt i partiene, i fylkesingenes/fylkesutvalgenes debatter og kanskje mest konkret i form av at utbyggings-/næringsfondsstyrene er blitt svært attraktive politiske verv.

For det tredje i *kommunene og særlig næringslivet*. Forsøkene har ført til langt større interesse for fylkenes næringsarbeid fra næringslivet selv. Dette merkes dels direkte, i form av henvendelser og søknader til utbyggings-/næringsfondene, dels indirekte i form av henvendelser til kommunenes næringssejter/-konsulenter. Disse rapporterer om en merkbart endring på grunnplanet i næringslivet - ikke bare i organisasjonene.

For det fjerde i *den offentlige debatt*. Forsøkene har avstedkommet en rekke avis- og radioinnslag. Mest i de lokale media selvsagt, men også i nasjonale sådanne. Innslagene har klart stimulert den offentlige debatt, mener langt de fleste, men ikke alltid på en like konstruktiv måte. Dette fordi innslagene for det første nok så utelukkende har dreid seg om enkeltsaker, og for det andre om til dels kontroversielle sådanne, der spørsmål om inhabilitet, beklenskskaper, "riksing" og uduelighet har vært reist. På denne bakgrunn stiller da også en god del av informantene seg heller tvilende til om denne oppmerksomheten og interessen kan ha gitt særlig læringseffekt - så langt i alle fall.

2.8 Sammenfatning

Under frifylkeforsøket har det i begge fylker skjedd endringer i det arbeid som gjøres innenfor området næringsutvikling. Disse kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

a) *Lokal oppmerksomhet og bevisstgjøring*. Både blant politikere, administrativt personell, næringslivet og i den allmenne debatt har spørsmål i tilknytning til fylkenes muligheter og ansvar for næringsutvikling fått økt oppmerksomhet. Denne oppmerksomheten ga seg relativt umiddelbart utslag i et økende antall søknader og etterspørsel etter midler. Over tid har det også blitt en økende interesse for og aktivitet rundt statetgi og planarbeid innenfor dette saksfeltet.

b) *Bankorientering*. Som følge av tapsansvaret og påløpne tap og tapsfokusering i landet generelt sett, har man fått en økende vektlægning på risiko- og

lønnsomtetsaspekter. Dette har ført til en skjerpning av de krav som stilles til de engasjementer man går inn på. Dette er en trend som også gjelder landet for øvrig. Den skjerpning i kravene til prosjekter og bedrifter som har skjedd i frifylkene må imidlertid antas å ha vært minst like så sterk, kanskje heller i overkant av i landet for øvrig. Den økte fokusering på tap, lønnsomhet og risiko har imidlertid ikke betydning det samme som at man i det hele tatt ikke har tatt risiko f.eks. i saker og prosjekter av stor samfunnsøkonomisk og/eller lokalpolitisk interesse. Hvorvidt denne økende orientering mot bankrollen har vært et udelt gode, kan diskuteres, sett i forhold til distriktpolitiske og utviklingsrelaterte mål. Det er imidlertid relativt stor enighet om at det har vært nødvendig med en økende vekt på finansielle aspekter og grundigere risikovurderinger.

c) *Effektivisering og selektivitet*. I de to fylkene har man jobbet betydelig med å effektivisere forvaltningen av virkemidlene. Dette har gitt seg utslag i en synkende saksbehandlingstid utover i forsøket. Organisasjonisk har man tilstrebet å øke effektiviteten gjennom utstrakt administrativ delegering. Det synes videre som om man i råd med vektlegging av bankrollen, over tid har utviklet en relativt streng praksis mht. avslag på søknader.

d) *Økende betydning av kontakter og kommunikasjon*. Sammenlignet med før fristilling har det ifølge sentrale informanter skjedd en endring i arbeidsform sett fra næringslivets side ved at bedriftene for å få gjennom et prosjekt i økende grad legger vekt på samarbeidspartnere, kontaktvirksomhet, "alliansbygging" og på "overbevisning" om at prosjektene er økonomisk sunne og i samsvar med de finansielle mål strategier.

e) *Utilfredsstillende servicenivå og kompetanse*. Bedriftene i frifylkene er mindre tilfreds med servicenivå og kompetanse enn i de øvrige fylkene. Med dette vil vi likevel ikke mene at frifylkene gis slette karakterer av næringslivet, men som sagt man er mindre fornøyd enn i de andre fylkene. Dette kan virke rart siden man jo skulle forvente at den større nærhet mellom forvaltning og bruker skulle gi mere fornøyde brukere. Det kan tenkes flere forklaringer på dette. En teori om at siden noen flere bedrifter får avslag på søknader i frifylkene, og at bedriftene her derfor er mere misfornøyd synes ikke å hold stikk. En annen forklaring kan være som en informant uttrykte det at "man forventet ikke så mye av DU. Når det er nærmere har man andre forventninger". Et tredje aspekt kan ligge i at frifylkene involverer seg noe sterkere i prosjektene enn blandingsmodellfylkene uten at dette nødvendigvis gir bedre resultater. En fjerde faktor ligger i det rollebytte som fylkene har gjennomgått ved at man ikke som tidligere kan fornidle søknader videre til en

sentralinstans som har ansvar og støtte bedriftene i forhold til DU-Oslo. En femte og siste mulig forklaring som vi skal komme tilbake til i den avsluttende drøfting i rapporten ligger i at man ikke har forandret nevneverdig på selve systemet for brukerkontakt og kundebehandling i forhold til tidligere.

f) De to frifylkene har jobbet noe forskjellig og kan vise til noe varierende erfaringer under forsøket. Av forskjeller vil vi spesielt få peke på følgende: Begge fylker har jobbet mye med strategivikling, og har lagt seg på noe forskjellig linjer. *Nord-Trøndelag* har valgt en *markedsorientering*, og meisler ut et fåtalls retningsgivende prinsipper for behandling av søknader. *Finnmark* har lagt seg på en *planorientering*, med et relativt mangfoldig spekter av målgrupper, satsingsområder, programmer og tiltak. Nord-Trøndelags kriterier for behandling av søknader avviker ikke så mye fra blandingsmodellen bortsett fra at man er mindre regelorientert. Saker behandles relativt *pragmatisk* i dette fylket. Finnmark avviker over det meste ved at de fleste faktorer tillegges større vekt i søknadsbehandlingen. Sammenlignet med andre fylker gjelder det særlig saksbehandlerkontakt, regelverk og finansielle forhold. Saker kan være mere politisk farget og kjennetegnet ved *langvarige prosedyrer* i Finnmark.

3. TILSAGN OG PRIORITERINGER

Ved hjelp av data fra det bedriftsrelaterte engasjementsregisteret og fylkenes tildelingsregnskap, har vi sett på hvordan frilykene bruker de økonomiske ressursene på ulike typer virkemidler, til ulike formål, næringer etc. Vår antagelse er at effekter som følge av fristillingen vil måtte komme til uttrykk gjennom *endrede prioriteringer*. Slike prioriteringsendringer kan identifiseres på to måter.

* For det første gjennom endringer i prioriteringsmønstret i forhold til de prioriteringer man gjorde i fylket da man enda var innordnet DU-systemet.

* For det andre gjennom endringer i bevilgningsmønstret som avviker fra det man gjør i landet for øvrig.

Gir de interne effekter av frilykeordningen seg utslag i tilsagnsmønstret? Er det noen sammenheng mellom de overordnede mål og strategier for frilykene og de prioriteringer som gjøres? I dette kapitlet skal vi se nærmere på de faktiske tilsagn og prioriteringer i frilykene. Hensikten med det er for det første å se om fylkenes lokale strategier følges opp i praksis. For det andre er det også viktig å se tildelingsmønstret i forhold til nasjonale tildelinger og prioriteringer. Den nasjonale distrikts- og næringspolitikken gjelder som kjent framdeles også for frilykene selv om de har fått større frihet i bruken av de økonomiske virkemidlene.

Kapitlet er skrevet som følger. Først tar vi for oss de økonomiske rammer for frilykeforsøkene og utnyttelsen av disse (avsnitt 3.1). Så følger en beskrivelse av hovedtrekk ved endringer i tilsagnsvolum og formål for de økonomiske virkemidlene under frilykeordningen (avsnitt 3.2). Videre en gjennomgang av fordelingen av tilsagn på næringer (avsnitt 3.3) og geografiske områder i fylkene (avsnitt 3.4). Deretter følger en beskrivelse og drøfting av økonomisk risiko i bedrifter med tilsagn fra de distriktpolitiske virkemidlene (avsnitt 3.5). Kapitlet avsluttes med en sammenfatning (avsnitt 3.6).

3.1 Økonomiske rammer, etterspørsel og prioriteringer

Før vi går inn på å beskrive og drøfte de tilsagn som er gitt i frilykene sammenlignet med landet for øvrig bør man stille seg spørsmål hvorvidt tildelingsmønstret i form av fordelinger av de økonomiske virkemidlene på ulike formål, næringer, regioner etc., faktisk gir uttrykk for bestemte prioriteringer fra fylkenes side. Dette spørsmålet er relevant å stille fordi frilykeforsøket har pågått i en periode hvor man både har hatt en sterk økonomisk nedgangskonjunktur i nasjonal sammenheng, og en nasjonal krise i bankene og finansmarkedene som har redusert investeringsnivået og etterspørselen etter kreditt betraktelig. Når etterspørselen går ned reduserer prioriteringsspørsmålet seg til å forkaste spesiell svake prosjekter og bedrifter, og gi tilsagn til de øvrige søknader, vil man kunne hevde.

En måte å studere prioriteringenes betydning som bestemte valg på, er å se nærmere på de økonomiske rammene for frilykeordningen og utnyttelsen av disse.

De økonomiske rammer for forsøkene er tilrettelagt ved at distriktpolitiske virkemidler innen Kommunaldepartementet og DUs virkeområde er overført direkte til fylkene fra de ulike poster på statsbudsjettet:

- kap. 550 Kommunale utbyggingstiltak
- kap. 551 post 70 Investeringstiltak
- kap. 551 post 71 Bedriftsutvikling
- kap. 552 Regional kompetanseutvikling
- kap. 2430 post 90 Lån til Distriktenes Utbyggingfond.

I tillegg fikk fylkene tildelt en garantiframme.

Disse midlene gikk inn i fylkeskommunale næringsfond, Næringsfondet i Nord-Trøndelag og Utbyggingfondet i Finnmark (UIF). Også andre midler ble tilført disse fondene: Bygdeutviklingsmidler og kystutviklingsmidler som er nye ordninger som blir utprøvd i noen forsøksfylker, transport- og butikkstøtte som er gamle ordninger som også tidligere ble forvaltet av fylkeskommunene. På bakgrunn av den næringsmessige krisen i Finnmark ble det videre mobilisert midler for en spesiell handlingsplan for

Finnmark med vekt på å styrke fiskebasert virksomhet og reiseliv. Senere har også andre typer av "spesialbevilgninger" kommet inn under frifylkefondenes forvaltning.

Tabell 3.1 - Økonomiske rammer for frifylkeordningen i Nord-Trøndelag, millioner kroner

	1987*	1988	1989	1990	1991
Lån	48,4	63,0	66,2	66,2	70,0
Garantier	35,7	36,0	36,0	36,0	30,0
Tilskudd**	55,9	80,2	87,0	90,1	96,5
Budsjettrammer for poster under frifylkebevilgningen	140,0	179,2	189,2	192,3	196,5
Spesialbevilgninger lagt inn under frifylkeordningen***			20,6	24,0	40,2
I alt		179,2	209,5	216,3	236,7

* For 1987 er den bedriftsrettede delen av beløpene tilsagn. For frifylkeperioden 1988-91 er beløpene budsjettrammer.

** Omfatter både bedriftsrettede og indirekte tilskudd

*** Bygdeutvikling, kystutvikling, transportstøtte, buttkstøtte, Nord-Norge-midler, LUF-midler-skog

For de "ordinære" bevilgningene, ser vi at har skjedd en *betydelig økning* i tilførsel av økonomiske ressurser til Nord-Trøndelag. I 1987, året før frifylkeforsøket tok til, ble det gjennom DU-systemet i alt gitt tilsagn til bedrifter i form av lån, tilskudd og garantier på nesten 126 millioner kroner til fylket. I tillegg fikk fylket tilsagn på vel 14 millioner kroner over statsbudsjettet til kommunale utbyggingstiltak og regional utvikling. Til sammen disponerte man således ca. 140 millioner kroner i 1987. Den samlede budsjettrammen for lån, garantier og tilskudd ved oppstart av frifylkeforsøket var på 179,2 millioner kroner. Budsjettrammene det første forsøksåret var vel 28 % høyere enn faktisk forbruk av bedriftsrettede virkemidler og tilsagnsrammer for kommunale utbyggingstiltak og regional utvikling året før. Til sammenligning var økningen i de tilsvarende poster på landsbasis (eksklusive Nord-Trøndelag) ca. 5 % på landsbasis fra 1987 til 1988. Den sterkere økning i rammene må ha sammenheng med at man i 1988

foretok begrensninger i det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene og derved satsert mer konsentrert på de svakest utbygde områdene. Ca. 101 millioner kroner, 73%, av tilsagnsbeløpet ble i 1987 bevilget av fylkeskommunen. Ser man bare på de ordinære bevilgninger hadde man altså det første forsøksåret på lokalt nivå disposisjonsrett over *nærmere 80 millioner kroner mer* enn det man bevilget året før. I tillegg kommer senere år nye spesialbevilgninger gitt til fylket.

Tabell 3.2 - Økonomiske rammer for frifylkeordningen i Finnmark, millioner kroner

	1988*	1989	1990	1991
Lån	59,4	103,0	103,0	103,0
Garantier	30,6	48,0	33,0	33,0
Tilskudd**	169,7	195,2	205,2	209,0
Budsjettrammer for poster under frifylkebevilgningen	259,7	342,1	341,2	345,0
Spesialbevilgninger lagt inn under frifylkeordningen***		77,1	90,3	75,4
I alt		419,3	431,5	420,4

* For 1988 er den bedriftsrettede delen av beløpene tilsagn. For frifylkeperioden 1989-91 er beløpene budsjettrammer.

** Omfatter både bedriftsrettede og indirekte næringsstøtte

*** Handlingsplan for Finnmark (omstilling, kompetanse og investeringsstøtte til forskernærings og fiskeindustri, samt til reiselivsutvikling), transportstøtte, buttkstøtte, kystutviklingsmidler, loddentilskudd, tilskudd PTD-Kaiokeino.

Ser man bare på de "ordinære" bevilgningene, ser vi at har skjedd en *enda kraftigere økning* i tilførsel av ressurser til Finnmark. I 1988, året frifylkeforsøket tok til, ble det gjennom DU-systemet i alt gitt tilsagn i form av lån, tilskudd og garantier til bedrifter på vel 211 millioner kroner. I tillegg fikk man bevilget over statsbudsjettet vel 48 millioner kroner til kommunale utbyggingstiltak og regional utvikling. I alt disponerte man året før forsøket startet opp nærmere 260 millioner kroner. Den samlede budsjettrammen for lån, garantier og tilskudd i oppstartingsåret var på 346,2 millioner kroner. Budsjettrammene

det første forsøksåret var 33 % høyere enn faktiske tilsagn av bedriftsrettede virkemidler og tilsagnsrammer for kommunale utbyggingstiltak og regional utvikling året før. Til sammenligning var den samlede veksten for de samme poster på landsbasis (eksklusive de to friflykene) ca. 5 % fra 1988 til 1989. Denne store økningen har sammenheng med en handlingsplan for Finnmark som ble lagt fram av Finnmarks fylkeskommune i juni 1988. I følge statsbudsjettet for 1989 tok man sikte på en økt innsats med tilskott under DU og økt prioritering under en rekke mindre poster. Når det gjelder kapittel 551 som omfatter investerings- og bedriftsutviklingsutskudd økte rammen for dette fylket med 30 millioner. Ca. 147 millioner kroner, 57 %, av tilsagnsbeløpet i 1987 ble gitt lokalt. Ser man bare på de ordinære bevilgninger hadde man altså det første forsøksåret på lokalt nivå disposisjonsrett over *nesten 200 millioner kroner mer* enn det man bevilget året før. I tillegg kommer nye spesialbevilgninger gitt til fylket.

Det har med andre ord skjedd en betydelig vekst i de økonomiske rammene til de to friflykene i forbindelse med oppstart av forsøket. En økning som ikke skyldes forsøket som sådan, men at det parallelt med forsøket ble foretatt spesielle prioriteringer. En avgrensning av det geografisk virkeområdet for distriktutbyggingsmidlene ga økte rammer til Nord-Trøndelag i 1988. En egen handlingsplan for Finnmark ga økte rammer til dette fylket i 1989. På lokalt nivå disponerer man over mye større økonomiske beløp enn tidligere under DU-systemet.

I hvilken grad har man til tross for den betydelige tilførsel av økonomiske ressurser, måttet prioritere mellom prosjekter og formål? Det spørsmålet vil vi drøfte med utgangspunkt i tabellene 3.3 og figur 3.1. Her har vi sett på utnyttelsen av budsjetttrammene for lån og garantier i de to friflykene sammenlignet med blandingmodellen, og avslagsbeløp fordelt på ulike virkemidler i Nord-Trøndelag.

Tabell 3.3 - Utdisponerte midler for lån og garantier (i 1000 kroner) i Nord-Trøndelag og Finnmark, og disponert i prosent av budsjett, sammenlignet med DU-systemet (blandingmodellen)

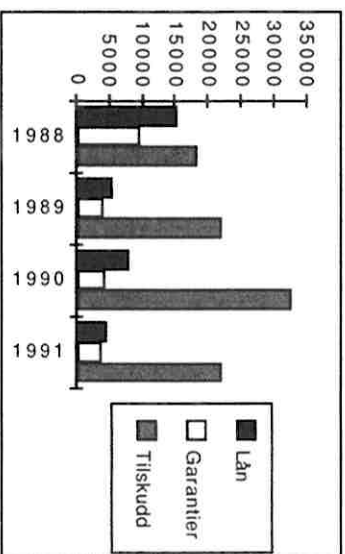
	Utdisponert Nord-Trøndelag	Utdisponert Finnmark	Disponert i % av budsjett Nord-Trøndelag	Disponert i % av budsjett Finnmark	Disponert i % av budsjett landet for øvrig
Lån - 1988	-1.018		102		96
Lån - 1989	10.495	593	84	99	77
Lån - 1990	1.619	17.745	98	83	70
Lån - 1991	41.275	56.004	59	46	76
Garantier - 1988	4.513		87		84
Garantier - 1989	7	3.495	100	93	56
Garantier - 1990	25.244	14.100	30	57	70
Garantier - 1991	17.908	31.433	60	5	26

Redusert etterspørsel har gjort seg gjeldene både innenfor blandingmodellflykene og i friflykene. Man har på langt nær benyttet seg av tilgjengelige låne- og garantibudsjetter. I blandingmodellflykene skjedde det fra 1989 av en markert nedgang i tildelingene. Både i 1987 og i 1988 ble lånerammene benyttet nesten fullt ut. I perioden 1989-91 har bare 70-80 % av rammene blitt tildelt. På garantisiden hadde man noe av det samme mønsteret. I 1987 og 1988 ble ca. 5/6 av garantirammen benyttet innen DU-systemet. Bruken av garantibudsjettene har gått drastisk tilbake, særlig det siste året.

I de to friflykene skjer det også en nedgang i utnyttelsen av budsjetttrammene, men denne nedgangen slår i første omgang ikke så kraftig ut. Den kommer noe senere her enn i blandingmodellen. Mot slutten av perioden, særlig i 1991, slår innledertid nedgangen særlig sterkt ut i friflykene med en svært moderat utnyttelse av budsjetttrammene for lån og garantier. Tilskuddsrammene nyttes stort sett fullt ut både i friflykene og i landet for øvrig.

Fordelingen av avslagsbeløp på tilskudd, lån og garantier i Nord-Trøndelag framgår av figuren nedenfor.

Figur 3.1 - Avslag fordelt på virkemiddel Nord-Trøndelag:1000 kroner



Når det gjelder tilskudd har man hele forsøksperioden i Nord-Trøndelag måttet prioritere mellom prosjekter. Vi har tidligere vist (se figur 2.3) at det hvert år gis et betydelig antall avslag på søknader i Nord-Trøndelag. Prosentandelen avslag gikk opp de første årene for så å reduseres noe i 1991. På låne- og garantisiden går avslagene sterkt ned i beløp etter første året. Sammenholder man 1990 og 1991 da låneetterspørselen gikk ned, blir avslagsvolumet ca. halvert. Dette illustrer også betydningen av etterspørselsiden på tildelingsmønstret for lån og garantier. Når etterspørselen går ned, er det mindre nødvendig å prioritere mellom prosjekter. Følgelig kan det bli færre avslag.

En hovedårsak til den lave utnyttelsen av budsjettrammene både innen DU-systemet og i friflykene har vært den økonomiske nedgangskonjunkturen og at enkelte investeringsprosjekter ikke har blitt fremmet pga. manglende grunnfinansiering gjennom de private finansieringsinstitusjonene. Ser man på årsmeldingene til de to fondene "forklarer" man primært endringer i budsjettutnyttelsen som et *etterspørselsfenomen*. På den annen side understrekes den økte betydning av *bankrollen* og *en mer restriktiv tildelingspraksis*. I Finnmark har man dessuten foretatt prioriteringer ved å definere programområder med egne budsjetter. Fylkene gir videre signaler om prioriteringer gjennom de mål og strategier som kommuniseres til næringslivet. Disse signalene må også antas å påvirke mengden av prosjekter og søknader som oversendes friflykene både i positiv og negativ forstand. I Nord-Trøndelag peker man f.eks. på at etterspørselen fra sørlige del av fylket kan ha vært for lav fordi man ikke har nådd ut med informasjon om "pukkel-modellen" og de muligheter som her gis for å få midler til omstillingprosjekter.

For forsøksperioden sett under ett har man i friflykene måttet *prioritere* mellom prosjekter og formål. Særlig i begynnelsen med høy etterspørsel har således tilbudssiden hatt stor innvirkning på ressursallokeringen. Til tross for betydelig vekst i rammene på lånesiden har etterspørselen holdt seg høy noe lenger her enn i blandingsmodellen. Fra 1990 -91 kan redusert etterspørsel ha redusert noe av betydningen av strenge prioriteringer fra fylkenes side når det gjelder lån og garantier. På den annen side er det særlig de siste årene av forsøket at praksis har blitt skjerpet mht. lønnsomhet og risikovurderinger.

3.2 Hovedtrekk i tildelingsmønstret - støtteformer og formål

Virkemiddelbruken

På landsbasis, under blandingsmodellen, har man i det tidstrom friflykeforsøkene har pågått kunnet registrere to vesentlige endringer sammenlignet med årene forut for forsøket. For det første har det totale tilslagsvolumet blitt redusert over tid. Dette skyldes i hovedsak en lavere etterspørsel etter lån og garantier. Låne- og garantitrammene er langt fra fullt utnyttet. Vi har tidligere vært inne på årsakene: Økonomisk nedgangstid, dempet investeringslyst i næringslivet og problemer med å få med bankene som finansielle samarbeidspartnere er faktorer som har dempet etterspørselen. For det andre har man fått en økning i tilskuddene i friflykeperioden sammenlignet med tiden før. Dette er en følge av en bevisst politikk og prioritering fra myndighetenes side med økte rammer for bedriftsutviklingsstilskudd. Når det gjelder bevilgningene til indirekte næringsstøtte på kommunalt og regionalt nivå over budsjettkapitlene 550 og 552 på statsbudsjettet har disse økt noe fra 1989 av.

Friflykene har noen felles trekk med denne utviklingen, men avviker også på enkelte punkter. Vi skal gå gjennom bruken av virkemidlene i de to fylkene med utgangspunkt i tabellene 3.4 og 3.5 og figur 3.2.

Tabell 3.4 - Bedriftsrettede tilsagn, sammenligning mellom Nord-Trøndelag og fylkene under blandingsmodellen, gjennomsnittlig årlig volumendring fra perioden før (1985-87) til perioden etter fristilling (1988-91), prosent.

	Tilsagn totalt	Lån	Garantier	Tilskudd
Nord-Trøndelag	-5,9	-10,2	-38,1	21,2
Blandingsmodell fylkene	-15,5	-24,5	-29,9	1,3

I Nord-Trøndelag har det samlede tilsagnsvolumet til bedrifter gått litt ned i frifylkeperioden, men mye mindre enn i blandingsmodellfylkene. Tilsagnsvolumet holdt seg relativt konstant på samme nivå som tidligere de første par årene av frifylkeperioden for så å avta i 1990 og 1991. Lånenes andel av totale tilsagn har ikke gått så mye tilbake (2 prosentpoeng), garantiene har blitt sterkt redusert (9 prosentpoeng) og tilskuddene har økt betydelig (11 prosentpoeng). Sammenligner man endring i relative tilsagnsandeler for de ulike virkemidlene i Nord-Trøndelag med blandingsmodellfylkene er reduksjonen på garantisiden betydelig sterkere, nedgangen på lånesiden noe mindre og økningen i tilskudd noe større. Når det gjelder garantisiden bør det skytes inn, at Nord-Trøndelag før fristilling hadde et i landsmåletstøkk relativt høyt nivå.

Det som for øvrig er spesielt for Nord-Trøndelag er bruken av virkemidlet *betingede lån*. Dette virkemidlet gis til prosjekter med stort innleningspotensiale, men som samtidig er forbundet med betydelig risiko. Lånene tas av tilskuddsrammen og vil ved tilbakebetaling tilføre Næringsfondet tilskuddsmidler som kan brukes i tillegg til det Næringsfondet får fra staten. Ved tapsavskrivning vil de ikke påføre Næringsfondet tap regnskapsmessig sett. I frifylkeperioden ble ca. 30 % av tilskuddsvolumet gitt som betingede lån. Andelen av tilskuddene som gis som lån har gradvis økt over perioden i samsvar med det Næringsfondet uttrykker som mål. Betingede lån blir i praksis typisk benyttet som erstatning for tilskudd, men blir også benyttet som ansvarlig lån, ordinære pantelån, eller som sikkerhet for kassakredit. De betingede lånene er som nevnt registrert inn under tilskudd. Ser vi disse også som lån, har lånevolumet i frifylkeperioden økt med ca. 28 % i forhold til årene før. Tilskuddsvolumet går med denne regnemåten omvendt med med ca. 15 %.

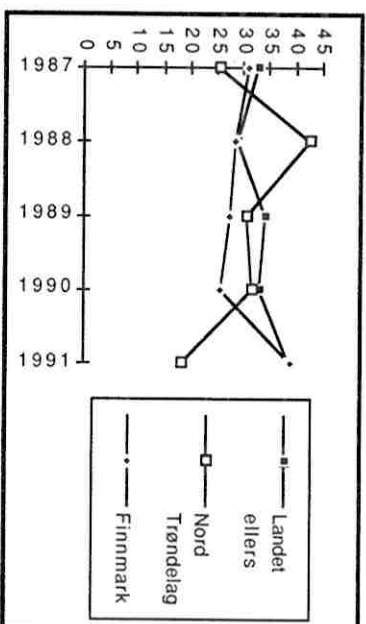
Tabell 3.5 - Bedriftsrettede tilsagn, sammenligning mellom Finnmark og fylkene under blandingsmodellen, gjennomsnittlig årlig volumendring fra perioden før (1985-88) til perioden etter fristilling (1989-91), prosent.

	Tilsagn totalt	Lån	Garantier	Tilskudd
Finnmark	11,4	7,5	-16,5	20,1
Fylkene under blandingsmodellen	-27,3	-34,4	--46,9	-11,4

Det totale tilsagnsvolum i Finnmark knyttet til de poster som går inn under frifylkeordningen, har gått opp i motsetning til de fylkene som opererer under blandingsmodellen. Det var en relativt kraftig vekst det første forsøksåret. Siden har tilsagnsvolumet gått gradvis nedover. I 1991 lå man omtrent på 1985-nivå i totalt tilsagnsvolum. Sammenlignet med praksis i Finnmark før fristilling har det skjedd en sterk økning på tilskuddssiden, men også lånevolumet har økt. Garantiene har gått ned som i landet for øvrig. I relative andeler av totale tilsagn har tilskuddene gått opp (4 prosentpoeng mot 8 prosentpoeng for blandingsmodellfylkene), lån har blitt redusert litt (1 prosentpoeng mot 5 prosentpoeng i blandingsmodellfylkene) og garantier noe mere (3 prosentpoeng som i de øvrige fylkene). Sammenlignet med fylkene under blandingsmodellen har det således vært en mere moderat forsøkyning i fordelingen mellom lån og tilskudd. Dette må man imidlertid se i sammenheng med den betydelige økningen på tilskuddsmidler fra andre kilder. Disse er ikke tatt med i tallene for tilskuddsvekst.

Gjennom frifylkeordningen ble tilskuddsmidler som tidligere ble merket indirekte næringsstiltak, samordnet med de bedriftsrettede tilskuddsmidlene. Fylkene stod fritt til å disponere midlene mellom direkte og indirekte næringsstiltak. I blandingsmodellfylkene opererer man fremdeles med spesielle bevilgninger til indirekte næringsstiltak gjennom bevilgninger over statsbudsjettet til kommunale utbyggingsstiltak og regionale utviklingsprosjekter. Figuren nedenfor viser hvor stor andel av tilskuddene som inngår i frifylkebevilgningen som benyttes til slike indirekte næringsstiltak.

Figur 3.2 - Andel av tilskuddene som går inn under frifylkebevillingingen som anvendes til indirekte næringsstiltak, prosent



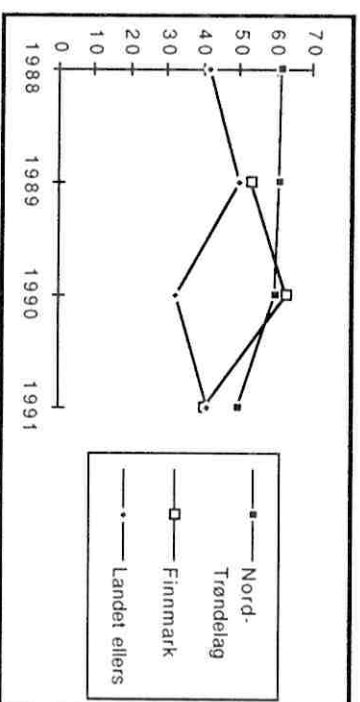
Sett i forhold til tidligere har man satsset *mye mer* på indirekte næringsstiltak i Nord-Trøndelag i fristillingsperioden. Det er i første rekke på denne siden man har tatt ut de økte rammene man fikk ved oppstart av forsøket. Fylket har særlig satsset mye på regionale utviklingsstiltak, mens støtte til grunnlagsinvesteringer og tiltaksprosjekter er blitt redusert¹⁴. Det første året ga man særlig mye. Senere har andelen gått ned noe. Beløpsmessig ble innsatsen omtrent fordoblet i forhold til året før fristilling. I 1991 har man beveget seg ned på et nivå som er omtrent likt med nivået i 1987. I Finnmark er ikke forskjellene så store. Man holdt seg på *omtrent det samme nivå* som tidligere de to første årene av forsøket. Det siste året har man imidlertid økt betydelig innsatsen på indirekte næringsstiltak. I følge utbyggingsfondet har man ført en bevisst politikk for å dreie virkemiddelbruken fra en sterk støtte på fysiske investeringer til en sterkere satsning på utviklingsstøtte. Denne dreiningen fikk et tilbakeslag i 1991 som følge opprusning av serviceanlegg til fiskerflåten, samt strengere krav til og lavere etterspørsel etter bedriftsutviklingsmidler.

¹⁴ Torstein Gustavsen: "Indirekte næringsutvikling - evaluering av Næringsfondets virkemidler". Nordutredningsforskningsrapport 1991-10.

Formål

I mål og resultatstyringssystemet som man er i ferd med å innføre inngår blant annet en formålsindikator. Med denne måler man hvor stor del av investeringsstøtten og lån som går til *nyetableringer, knoppskyting, flytting og omstilling*. Hensikten med denne er å få frem i hvilken grad man prioriterer nyskaping. Før vi kommenterer utviklingen i formål i de to frifylkene skal det understrekes at dataene ikke er fullstendig sammenlignbare. Enhver sammenligning må derfor gjøres med varsomhet i den forstand at vi legger vekt på de store linjer og ikke går ned i fortolkning av detaljer. I figuren under har vi framstilt endringer over tid i denne indikatoren for de to frifylkene sammenholdt med blandingsmodellen.

Figur 3.3 - Formålsindikatoren, fordeling av midler til nyetablering, knoppskyting, flytting og omstilling, prosent



To likhetstrekk kan leses ut av denne figuren. For det første finner man både under frifylkenmodellen og for blandingsmodellen en *berytelig nedgang til prioriterte formål* på ca. 10 prosentpoeng etter 1989. For det andre nærmer nivået på indikatoren seg hverandre i de to fylkene og i blandingsmodellfylkene. Økonomiske nedgangskonjunkturer kan virke hemnende på nyskapingsevnen. Både i frifylkene og under blandingsmodellen har man opplevd en reduksjon i satsning på nyskaping.

Tabell 3.6 - Fylkenes sysselsetting fordelt på næringer i forhold til landet, 1986. Indeks Norge i alt = 100 15

Næring	Nord-Trøndelag	Finnmark
Landbruk	303	45
Fiske og fiskeforedling	84	843
Sekundærnæringer (eksklusive fiskeforedling)	90	68
Persomlig tjenesteyting	72	82
Forretningsmessig tjenesteyting	64	70
Offentlig tjenesteyting	111	126
Forsvar	174	231

I Nord-Trøndelag er landbruket den viktigste næringen. Jordbruket utgjorde i 1986 hele 9,7% av fylkets bruttoprodukt. Sett i forhold til regionaløkonomien totalt sett, betyr jordbruket mer her enn i noe annet fylke. I tillegg er det et betydelig skogbruk i fylket. Skogbrukets andel av bruttoproduktet var 2,8%¹⁶. Industristrukturen bærer preg av landbrukets dominans i fylket. Over halvparten av leveransene fra jordbruket går til næringsmiddelindustrien i fylket¹⁷. Næringsmiddelindustri, trevare og treforedlingsindustri, samt verkstedsindustri er de største industribransjene. Fiskerinæringen har en helt avgjørende betydning for Finnmark, og fiskeforedlingsindustri utgjør hovedtyngden av industrien i fylket. Finnmark har også en betydelig bergverksaktivitet. Syd-Varanger veier tungt i den bransjen. For øvrig er industrien, svakt utviklet i dette fylket. Begge fylkene har typisk nok for karakteristiske distriktsfylker en offentlig sektor som betyr relativt mye for sysselsettingen, mens privat tjenesteyting både rettet mot person- og bedriftsmarkedet er underrepresentert.

¹⁵ Steinar Johansen: "Næringsutviklingen i fylkene. Fylkesplanperioden 1992-95". NIBR, notat 1992; 105. Tallmaterialet er hentet fra Fylkesfordelt Nasjonalregnskap.

¹⁶ Ådne Cappelen, Stein Inge Hove og Tor Skoglund: "Nasjonale og regionale virkninger av ulike utviklingslinjer i norsk jordbruk". SSB, rapportnr 90/3.

¹⁷ Knut Ingar Westeren: "Jordbrukets stilling i Nord-Trøndersk økonomi". Strategisk plan for landbruket i Nord-Trøndelag.

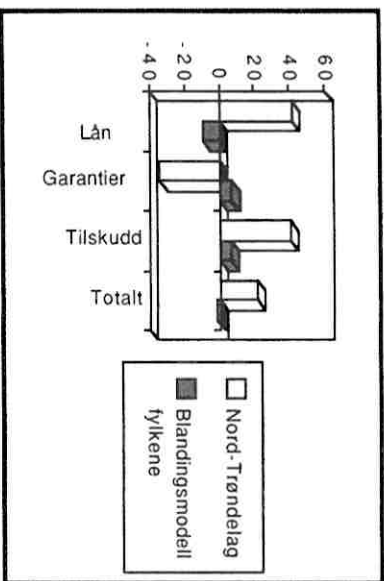
En viktig komponent i formålsindikatoren er *nyetableringer*. I begge frifylkene har man holdt seg på et høyt *tilsagnsnivå for nyetableringer i de første årene av forsøket*. I Nord-Trøndelag i perioden 1988-90 og i Finnmark i perioden 1989-90 utgjorde nyetableringene ca. 50 % av tilsagnene til bedrifter jevnført med et landsgjennomsnitt på ca. 35 %. I 1991 gikk man i begge fylkene kraftig ned til i underkant av landsgjennomsnittet på nærmere 30 %. Til gjengjeld gikk en relativt lavere andel av midlene i de to frifylkene til *utvidelser innen eksisterende bedrifter*. I blandingmodellfylkene brukte fra 35-50 % av midlene til dette formål, mens de to frifylkene gjennom forsøksperioden bevilget ca. 20 % til dette. Et særpreg ved Nord-Trøndelag for øvrig er en relativt betydelig satsning på refinansiering og omstilling. Det første indikerer at man her har vært mye oppratt av problembedrifter, og det andre at man har satsert mye på teknologisk oppgradering av bedrifter. I Finnmark har man satsert betydelig på refinansiering og omstilling i 1991.

3.3 Næringsmessige tildelinger

Før vi tar for oss tildelingsmønsteret fordelt på næring, skal vi kort skissere sentrale trekk ved næringsstrukturen i de to frifylkene. Nord-Trøndelag og Finnmark er begge typiske distriktsfylker med små sentra og tettsteder og en spredt befolkning. Dette bosettingsmønsteret henger sammen med en primærnæringsbasert næringsstruktur. Primærnæringerne og primærnæringsbasert virksomhet har stor betydning i begge fylkene. Tabellen under viser næringenes relative betydning i de to fylkene sammenlignet med landet totalt sett før frifylkeforsøket ble igangsatt. Tallene i tabellen er beregnet ved at næringenes sysselsetningsandel i fylket er målt i prosent av næringenes sysselsetningsandel på landsplan. Tall under 100 betyr at næringene er underrepresentert i fylket. Tall over 100 betyr at næringene er overrepresentert. Desto høyere tall, desto mer betyr næringen i fylket, og omvendt for lave tall.

også vært ned i en lavkonjunktur i landssammenheng. Her måtte man ta betydelige tap allerede det første året av fritylkeordningen. Også i denne næringen har man kuttet ned bevilgningene ned til nulls fra 1990 av. Denne utviklingen er relativt parallell med utviklingen på landsplan.

Figur 3.5 - Sekundærnæringene, volummessig endring i tilsagn i fritylkeperioden (1988-91) sammenlignet med tiden før (1985-87), prosent endring

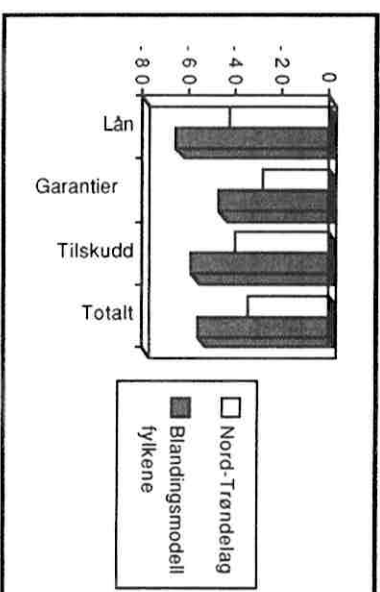


Hovedtyngden av tilsagnene gis til sekundærnæringene. Disse har økt sin andel av totale tilsagn i Nord-Trøndelag med 4 prosentpoeng til i alt 57,5 % av totale tilsagn i fritylkeperioden. I fylkene under blandingsmodellen var økningen på 7 prosentpoeng til 60,9 % av totale tilsagn. Nord-Trøndelag hatt en betydelig økning i tilsagnsvolum i fritylkeperioden. Fylkene under blandingsmodellen har hatt omtrent nullvekst. Veksten i Nord-Trøndelag har skjedd gjennom en sterk økning både i lån og tilskudd til industrien. Derimot har man i avtakende grad gitt driftsgarantier. Garanti som virkemiddel blir fremdeles brukt i forbindelse med større kritiske prosjekter. De industritransjer som har fått hovedtyngden av tilsagnene har vært verkstedsindustri, plastvarerindustri og trevarerindustri.

Nord-Trøndelag

I det følgende skal vi se nærmere på vekstmønstre for tilsagn fordelt på virkemiddeltyper og næringer i Nord-Trøndelag.

Figur 3.4 - Primærnæringene, volummessig endring i tilsagn i fritylkeperioden (1988-91) sammenlignet med tiden før (1985-87), prosent



Primærnæringene har redusert sin andel av de samlede tilsagn i Nord-Trøndelag omtrent som i fylkene under blandingsmodellen, med ca. 9 prosentpoeng til 12,6 % av totale tilsagn. Nedgangen i tilsagnsvolum har som følge av at man har holdt oppe et høyere totalt tilsagnsnivå ikke vært så sterk som på landsbasis. Bevilgningene til primærnæringene i fylket har stort sett vært fiskeoppdrett og pelsdyroppdrett. Krisen i oppdrettsnæringen har gitt seg store utslag i Nord-Trøndelag som i landet for øvrig. Oppdrettsnæringen er av de næringer Nord-Trøndelag har satset betydelig på også før fritylkeperioden. Det forsatte man med de første par årene etter fristilling, men kuttet så kraftig ned på bevilgningene. Fra 1990 av gikk lån og garantier til denne næringen omtrent ned til nulls i fylket, fra over 20 millioner til nærmere tiendeparten. På landsplan begynte man allerede fra ca. 1988 med nedgang i tilsagn til denne næringen, men reduksjonen har ikke vært fullt så dramatisk som i Nord-Trøndelag. Pelsdyrnæringen har

Tabell 3.7 - Fordeling av totale tilagn (gj.sn. årlig volum) på de 10 bransjer (2-siffer) som har fått mest i perioden 1988-91, sammenlignet med perioden 1985-87, 1985-kroner. Rangering i perioden i parentes

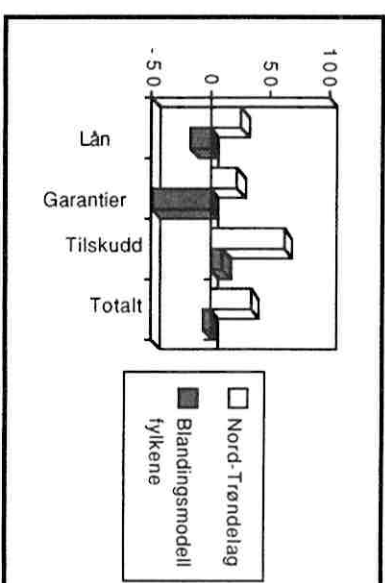
Bransje	1988-91	1985-87
38 Verksindustri	18982 (1)	14176 (2)
83 Forretningsmessig tjenesteyting	18777 (2)	8803 (4)
13 Fiske og fangst	12628 (3)	17596 (1)
63 Hotell og restaurant	11876 (4)	6869 (5)
31 Næringsmiddelindustri	9399 (5)	12689 (3)
35 Kjemisk og plastvareindustri	9361 (6)	5042 (6)
33 Trevarerindustri	9283 (7)	4854 (7)
50 Bygg og anlegg	4109 (8)	2855 (10)
36 Mineralisk industri	2704 (9)	3012 (9)
39 Annen industri	2414 (10)	136 (20)
Totalt alle næringer*	96220	108255
Prosent av total - 3 største bransjer	46,2	46,5
Prosent av total - 5 største bransjer	62,5	65,2

* Kraft- og vannforsyning er tatt ut av tallmateriale siden denne næringen kan regnes inn under de andre virkemidlene. Det samme gjelder utfordel på næring.

Det har ikke i særlig grad vært en større konsentrasjon av midler fordelt på enkeltbransjer i fritylkeperioden. De 3 og 5 bransjene med mest tilsagn utgjør omtrent den samme andel av totale tilsagn i perioden 1988-91 som i perioden 1985-87. Det har heller ikke skjedd store endringer i hvilke bransjer man satsar på. De 5 bransjer som rangerer øverst er de samme nå som før. Det gjelder også om man ser på de 7 øverste rangerte bransjene i fritylkeperioden.

Når det gjelder fylkene under blandingsmodellen har de samlede tilsagn blitt fordelt noe mere jevnt over tid. De 3 bransjer med mest tilsagn i fritylkeperioden fikk 34,7 % av

Figur 3.6 - Tertiærnæringene, volummessig endring i tilsagn i fritylkeperioden (1988-91) sammenlignet med tiden før (1985-87), prosent endring*

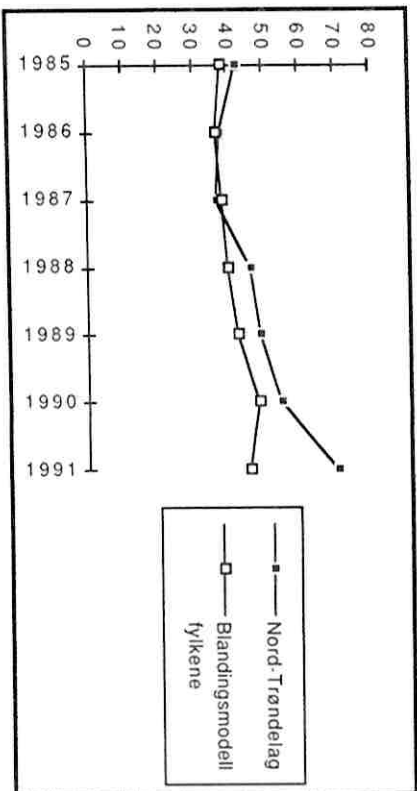


* Garantibeløpene er relativt ubetydelige både før og etter fristilling innen tertiærnæringene.

Mest påfallende er den sterke veksten innen tertiærnæringene i Nord-Trøndelag. Tertiærnæringene økte både absolutt og relativt sin andel av tilsagnsvolumet i Nord-Trøndelag mer enn i blandingsmodellfylkene. I fritylkeperioden fikk tertiærnæringene 29,9 % av totale tilsagn i Nord-Trøndelag. Det var en økning i tilsagnsandel på ca. 5 prosentpoeng mot 2 prosentpoeng økning på landsbasis. Særlig sterk var veksten innen reiseliv og forretningsmessig tjenesteyting. Store beløp er satsar både på låne- og tilskuddsiden i disse bransjene.

Fører en fritylkeordning til en større konsentrasjon av virkemidlene på spesielle satsingsområder? Det vil vi her kommentere ut fra tabell 3.5, som viser fordelingen av totale tilsagn på ulike bransjer (2-siffrerivå) i Nord-Trøndelag.

Figur 3.7 - Tilskuddsprosent (tilskudd i prosent av totale tilsagn) i Nord-Trøndelag sammenlignet med blandingsmodellen.



Hovedtyngden av tilskuddene er gitt til 4 av de næringene som har fått mye tilsagn totalt, og som har fått en betydelig økning i tilsagnsvolum sammenlignet med tiden før fristilling: verkstedsindustri, forretningsmessig tjenesteyting, reiseliv og kjemisk- og plastindustri. Disse bransjene fikk ca. 60 % av tilskuddene fordelt på næring i frifylkeperioden. Til sammenligning var andelen av tilskudd til de fire største "tilskuddsbransjene" i perioden 1985-87: verkstedsindustri, reiseliv, næringsmiddelindustri og forretningsmessig tjenesteyting, ca. 50 %. Med unntak for reiseliv, har den gjennomsnittlige tilskuddsprosentsen (uvedt årlig) økt betydelig for de fire bransjene med mest tilskudd over forsøksperioden.

På lånesiden har det også skjedd en viss konsentrasjon ved at de fire bransjer som fikk hovedtyngden av lånetilsagnene: forretningsmessig tjenesteyting, verkstedsindustri, næringsmiddelindustri og trevareindustri fikk 56,7 % av lånetilsagnene. Det er 5 prosentpoeng høyere enn samlet tilsagnsandel for de fire bransjer som fikk mest lånetilsagn i perioden 1985-87: verkstedsindustri, fiske- og fangst (fiskeoppdrett), forretningsmessig tjenesteyting og næringsmiddelindustri.

På garantisiden kan man vanskelig tale om økt konsentrasjon. Hovedtendensen her er en betydelig reduksjon i tilsagn generelt sett.

tilsagnene, en nedgang på ca. 7 prosentpoeng i forhold til tidligere. De 5 bransjer med mest tilsagn fikk 55,9 % av totalen en nedgang på 5 prosentpoeng i forhold til tidligere.

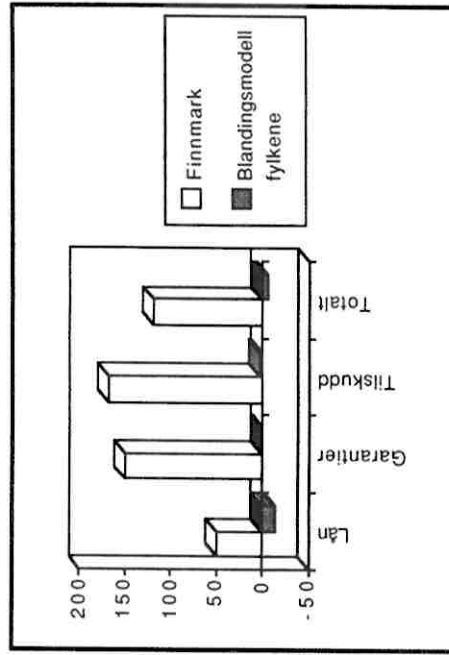
Den største forskjellen mellom Nord-Trøndelag og blandingsmodellfylkene, er den svakere nedgang i tilsagnsvolum til fiskeoppdrett i Nord-Trøndelag. For øvrig har man også i blandingsmodellfylkene 7 bransjer øverst i begge tidsperioder. I blandingsmodellfylkene gjelder det for verkstedsindustri, næringsmiddelindustri, forretningsmessig tjenesteyting, reiseliv, trevareindustri, oppdrettsnæring og mineralisk industri. Det er nesten de samme som i Nord-Trøndelag. Det har alt i alt vært små endringer i tilsagnsstrukturen fordelt på næringene i Nord-Trøndelag i løpet av frifylkeperioden.

En viss endring i hvor mye man satser på sentrale bransjer har imidlertid skjedd. Forretningsmessig tjenesteyting har blitt et betydelig satsningsområde med mer enn dobling av tildelingene sammenlignet med perioden før. Satsningen har også vært betydelig innen hotell og restauranternæringen, plast- og trevareindustri. I blandingsmodellfylkene har disse bransjene holdt omtrent det samme tilsagnsnivå. Verkstedsindustri er et viktig satsningsområde nå som før, også på landsplan. Oppdrettsnæringen og næringsmiddelindustrien har derimot fått mindre penger etter fristilling enn før. For oppdrett gjelder dette i enda sterkere grad i blandingsmodellfylkene, mens næringsmiddelindustrien faktisk har fått relativt sett enda mindre tilsagn i Nord-Trøndelag enn i de andre fylkene. Treforedlingsindustrien som står sterkt i fylket har fått lite midler, faktisk mindre enn før i motsetning til blandingsmodellen hvor tilsagnsnivået har vært relativt stabilt for denne bransjen.

Nedgangen i etterspørselen etter lån og garantier samtidig med at tilskuddsrammene ble unnyttet stort sett fullt ut, har gjort at tilskuddene i prosent av totale tilsagn har gått opp. Denne tendensen har, som vist i figuren under, vært særlig sterk i Nord-Trøndelag det siste året, da ca. 70% av tilsagnene var tilskudd.

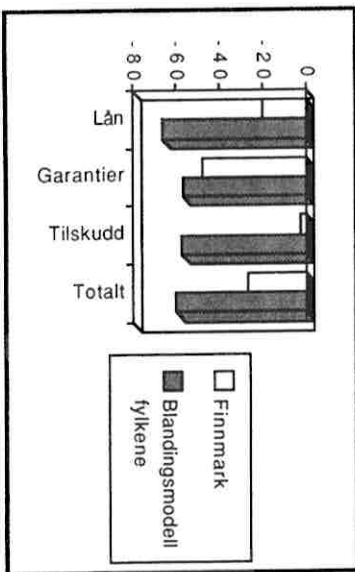
Tilsagn til primærnæringene har gått ned i Finnmark som i landet for øvrig. Måle i absolutte og absolutt forstand. Primærnæringenes andel av totale tilsagn har gått ned med 11 prosentpoeng i Finnmark mot 9 prosentpoeng på landsbasis. Innen primærnæringene er det alt vesentlige av låne- og garantimidlene midlene gitt til fiskeoppdrett. I løpet av frifylkeperioden har det skjedd en kraftig reduksjon av tilsagn til oppdrettsnæringen. I 1989 ble nesten 45 millioner (løpende kroner) gitt til denne bransjen, det aller meste låne og garantier. I 1991 ble vel 9 millioner bevilget til denne næringen. Det meste var nå tilskudd. Utviklingen har vært nok så parallell til Nord-Trøndelag, hvor man i begynnelsen hadde et høyt tilsagnsnivå til næringen for så å kutte nesten fullstendig ut på låne- og garantisiden, men holde oppe tilskuddene. For øvrig reflekterer den minimale reduksjonen i tilskudd innen primærnæringene sammenlignet med landet for øvrig også store tilskudd til fiskerinæringen for øvrig, trolig via "Handlingsplan for Finnmark".

Figur 3.9 - Sekundærnæringene, volummessig endring i tilsagn i frifylkeperioden 1989-91 sammenlignet med tiden før (1985-88), prosent endring



Sekundærnæringenes andel av de totale tilsagn i Finnmark har gått opp med hele 13 prosentpoeng i Finnmark i løpet av frifylkeperioden. I blandingsmodellfylkene var

Figur 3.8 - Primærnæringene, volummessig endring i tilsagn i frifylkeperioden (1989-91) sammenlignet med tiden før (1985-88), prosent



Finnmark

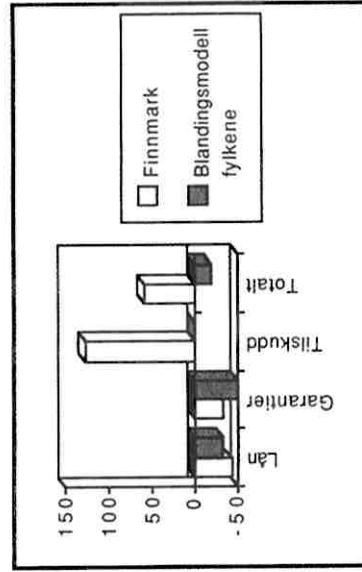
Før vi beskriver de næringsmessige tilsagn og prioriteringer for Finnmark er det på sin plass med en kort kommentar til datagrunnlaget. På grunn av grove feil i engasjementsregisteret har vi vært nødt til å benytte tilsagnsbeløp fordelt på næring slik disse framkommer i UIFs årsmeldinger i beregningene. Her er også inkludert tilsagn knyttet til andre budsjettposter enn frifylkebevilgningen. Det vil si at vekstene for enkelte næringer vil være for høye. Dette gjelder i hovedsak tilskuddsiden. Det gjelder særlig for fiskerinæringen og fiskeindustrien som har fått bedriftsrettede midler via spesialbevilgninger til "Handlingsplan for Finnmark".

Oppsummerer vi fordelingsmønstret på næring, kan man si at det ikke har skjedd store endringer i prioriteringsmønstret sammenlignet med tiden før fristilling. Utviklingen når det gjelder tilsagn til fiskeoppdrett har vært interessant ved at man her riktignok har vært noe sen med å redusere bevilgningene, men så har skåret ned omtrent til nulls. Den viktigste annerledes prioritering sett i forhold til fylkene under blandingsmodellen for øvrig har vært den relative sterke satsning på tertærnæringene, forretningsmessig fjeneseyting og reiseliv. For øvrig synes evt. opprioritering av næringer gjennom økninger i tilsagnsvolum i stor grad å skje gjennom økninger i tilskudd. Antagelig har ordningen med betingede lån her spillt en betydelig rolle.

økningen på 7 prosentpoeng. I disse tallene er også medregnet betydelige tilskudd direkte gitt til fiskeindustrien i fylket utenom den ordinære frilykebevilgningen. Den sterke økningen her skyldes en *storsilt pengeinnsprøying i fiskeindustrien* som jo har vært i en betydelig krise i frilykeperioden. Fiskeindustri utgjør som kjent hovedtyngden av industrien i Finnmark, og har vært et prioritert område i UjF. Mens de totale tilsagn til fiskeindustrien har hatt omlag nullvekst på landsplan, har tilsagnsveksten til fiskeindustrien i Finnmark i frilykeperioden vært på nærmere 200 %. Ca. tredjeparten av de samlede tilsagn har gått til fiskeindustrien. Tilsagnene til fiskeindustrien utgjør ca. 3/4 av de samlede tilsagn til industrien i fylket. Veksten har vært størst for tilskudd (271 %) hvor også andre midler enn frilykebevilgningen har vært inne. Tilsagnsveksten har også vært stor for lån og garantier som er knyttet til frilykebevilgningen. Sekundærnæringene utenfor fiskeindustrien har fått redusert sin relative andel av tilsagnene, men det har vært absolutt vekst i tilsagnsvolum. Veksten har i hovedsak vært innen garantier og tilskudd, mens lånevolumet har holdt seg konstant.

tertiærnæringene redusert. Til tross for denne veksten har terciærnæringene fått redusert sin relative andel av totale tilsagn med 2 prosentpoeng, mens det i blandingsmodellfylkene var en økning på 2 prosentpoeng. Den relative nedgangen må antas å skyldes de spesielle tilskuddene til fiskerinnæringen utenom den ordinære frilykebevilgningen, og som vi dessverre ikke har hatt mulighet til å skille ut. Den sterke veksten er fordelt på flere sektorer. Hovedårsaken har vært en sterk økning i *offentlig og privat tjenesteyting* i perioden. Tilsagn til denne næringen har økt med ca. 175 %. Denne veksten skyldes en kolossal økning i tilskuddene, mens lånetilsagnene har gått betydelig ned. Videre har det vært en betydelig vekst innenfor det andre store næringsmessige satsningsområdet, *reiseliv*. Tilskuddsvolumet her ble omtrent fordoblet i perioden. Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift har også fått økt tilsagnsvolumet som følge av økte tilskudd, men denne bransjens andel av de totale tilsagn har gått ned. Handels- og transportbransjene har fått redusert tilsagnsvolumet noe.

Figur 3.10 - Tertiærnæringene, volummessig endring i tilsagn i frilykeperioden (1989-91) sammenlignet med tiden før (1985-88), prosent endring



Det har vært en betydelig vekst i tilsagn til terciærnæringene i fylket. Samlede tilsagn til terciærnæringene økte med 58,9 %. I blandingsmodellfylkene ble tilsagnsvolumet til

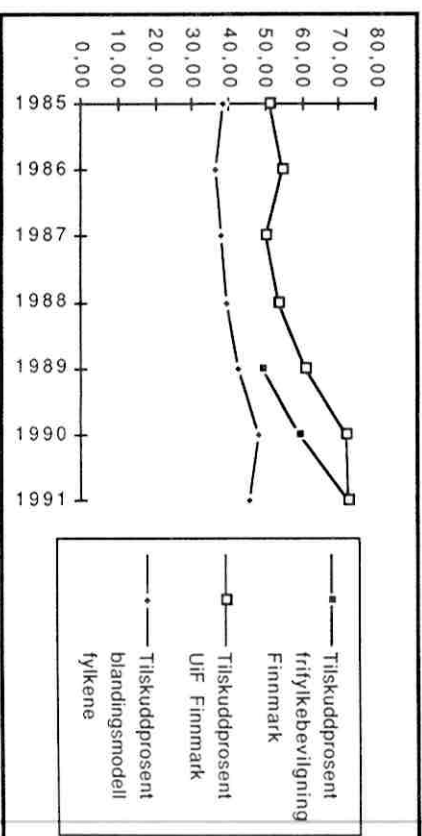
Tabell 3.8 - Fordeling av tilsagn på de næringsområder i Finnmark som har fått mest i perioden 1988-91, sammenlignet med perioden 1985-87, 1985-kroner. Gjennomsnittlig årlig volum i 1985-kroner. Rangering i parentes.

Bransje	1988-91	1985-87
Fiskeindustri	91280 (1)	30871 (1)
Offentlig og privat tjenesteyting	40832 (2)	14871 (6)
Hotell- og restaurant	33728 (3)	20500 (4)
Annen industri	31788 (4)	22463 (3)
Fiske og fangst (inklusive fiskeoppdrett)	24740 (5)	29781 (2)
Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift	23601 (6)	19186 (5)
Bergverk	8326 (7)	3900 (10)
Bygg og anlegg	5946 (8)	5333 (8)
Transport	3732 (9)	6862 (7)
Handel	3432 (10)	4782 (9)
I alt	267695	163001
Prosent av total - 3 største næringsområder	62,0	51,0
Prosent av total - 5 største næringsområder	83,1	75,3

For Finnmark viser tabellen over en større konsentrasjon av midlene på hovedområder. Denne konsentrasjonen er innledertid ikke så reell, men skyldes som tidligere nevnt

særlig at fiskeri-industrien har fått særskilte tilskuddsmidler via "Handlingsplan for Finnmark. Fiskeindustrien har et tilsagnsvolum som er tre ganger så høyt i fritylkeårene enn i tiden før. Privat og offentlig tjenesteyting har også fått en kraftig økning. Deler av bevilgningene til denne bransjen er riktignok kjøpt av tjenester utredninger etc. Man har endelig satsset betydelig på det andre satsingsområdet, reiseliv, og på annen industri enn den fiskebaserte.

Figur 3.11 - Tilskuddprosenten (tilskudd i prosent av totale tilsagn) i Finnmark (med og uten tilleggsmidler til fritylkebevilgningen) sammenlignet med blandingsmodellfylkene.



Et gjennomgående trekk på tvers av de aller fleste bransjer er den sterke økningen av tilskuddene sett i forhold til lån og garantier. Dette har ført til en tilsagnsstruktur med svært høye andeler av tilskudd. Som vist i figuren over kan den høye tilskuddsprosenten de første par årene av forsøket i hovedsak henføres til at man fikk tilgang på så mye midler utenfor den ordinære fritylkebevilgningen. For 1991 har man på grunn av sterk nedgang i låne- og garantitilsagn hatt en høy tilskuddprosent også om en bare ser på midlene innenfor fritylkebevilgningen isolert sett. Som for Nord-Trøndelag har

tituskuddene fåt en økende betydning i den totale tilsagnsmassen jevnført med landet for øvrig.

Oppsummert finner vi for Finnmark en sterk økning i tilsagn til fiskeindustrien som følge av spesielle tilskudd gitt i tillegg til den ordinære frifylkebevilgningen. Foruten fiskeindustrien har fylket satsset relativt betydelig på servicenæringer særlig offentlig og privat tjenesteyting og reiseliv.

3.4 Geografiske fordelingsmønstre

Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelags strategier for den geografiske fordeling av virkemidlene i fylket uttrykkes i trakt og pukkeldmodellene. *Traktmodellen* setter et skille mellom næringssvake og næringssterke områder. I de næringssvake områdene skal man kunne gi tilsagn til et bredt spekter av næringsvirksomhet, f.eks. også tiltak innen personlig tjenesteyting. I de næringssterke områdene skal man normalt ikke kunne få støtte til bedrifter som er orientert mot lokale markeder. Reiseliv er også en bransje man i næringssetaten mener skal prioriteres i næringssvake områder. Det samme kan gjelde for industribedrifter innen tradisjonelle områder. Gjennom *pukkeldmodellen* presiseres det at man særlig vil støtte "yngre løft", dvs. prosjekter for større omstillinger i etablerte bedrifter. Høyteknologiprojekter og prosjekter med eksportinnretning, er tiltak som også kan få støtte i næringssterke strøk.

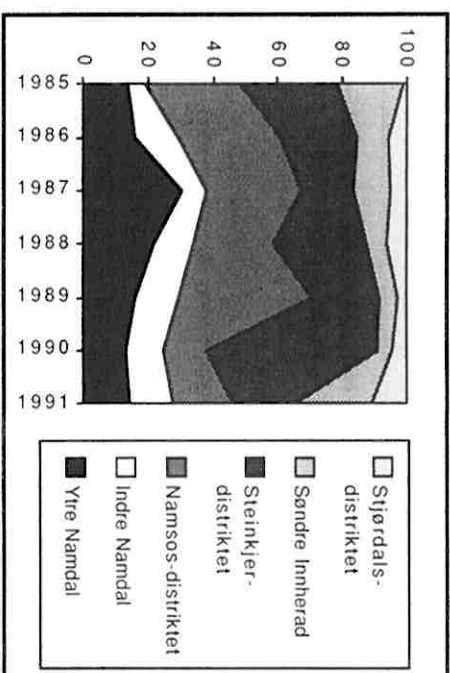
I den politiske debatt oppfattes trakta gjerne som et skille mellom nord og sør i fylket.

Den nordlige delen er næringssvak, den sørlige er næringssterk. Vi skal først vise hvordan tilsagnene fordeles seg mellom sør og nord, for deretter å drøfte fordelingen ut fra andre inndelinger. Nord-fylket definerer vi som regionene Yre-Namdal, Indre Namdal og Namsos-distriktet. Sør-fylket består av Steinkjer-distriktet, Søndre Innherad og Stjørdals-distriktet¹⁸. Fordelingen av totale tilsagn over tid i de ulike regionene framgår av figuren nedenfor. Akkumulerte tilsagnsandeler for nordlige del av fylket består av de tre nederste skraverne feltene. Fordelingene innen frifylkeperioden omfatter

¹⁸ Regioninndeling: Yre-Namdal: Leksa, Vikna og Nærøy. Indre Namdal: Lierne, Røyrvik, Namskogan og Grong. Namsos-distriktet: Namsos, Namdalseid, Fosnes, Høylandet, Overhalla og Flaaanger. Steinkjer-distriktet: Steinkjer, Snåsa, Indreøy, Leksvik, Leksvik og Verran. Søndre Innherad: Frosta, Levanger og Verdal. Stjørdals-distriktet: Merdrek og Stjørdal.

også de indirekte virkemidlene, mens tallene for 1988 bare beskriver de bedriftsrettede virkemidlene.

Figur 3.12 - Fordeling av totale tilsagn mellom ulike regioner i Nord-Trøndelag, prosentandeler



Over tid har det vært store variasjoner i fordelingen av virkemidlene mellom de to deler av fylket. I årene før oppstart av forsøket gikk en økende andel av tilsagnene gåt til de nordlige deler av fylket. De første par årene av frifylkeperioden beholdt nordlige del 60-70 % av tilsagnene. De to siste årene ble denne trenden snudd ved en kraftig reduksjon i tilsagnsvolum til nordlige del av fylket. Sørlige del fikk mer midler.

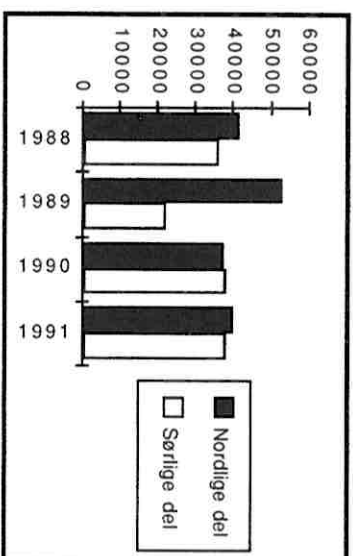
De enkelte regioners andeler over tid varierer betydelig. Dette antas å ha sammenheng med en del større prosjekter som slår kraftig ut. F.eks. ble det gitt betydelige beløp til omstillingsarbeid i Verran i Steinkjer-regionen i 1990. Tidligere i frifylkeperioden satsset man betydelig på fiskeoppdrett og reiselivsprosjekter i nordlige deler av fylket.

Betydelige tap og til dels overkapasitetsproblemer innen begge bransjer må antas å ha redusert satsningslysten i disse bransjene både sett fra private investorer og fra Næringsfondens side. Store prosjekter og spesielle markedsforhold påvirker i betydelig

grad de regionale fordelinger fra et år til et annet. Dette er innidlertid forhold som særlig påvirker tilsagn av lån og garantier. Garantiene har generelt sett blitt kraftig skåret ned, og låneutdelingene varierer mye for den enkelte region. Ser man på tilskuddsiden blir bildet et annet. Det går fram av figuren som følger.

Både nord-fylket og sør-fylket har næringssvake kommuner. Vi har sett på fordelingene for kommuner på tvers av regioninndelingen ved hjelp av DU's tidligere klassifikkasjon i prosentsoner. Viktige trekk ved denne fordelingen er beskrevet i tabellen nedenfor:

Figur 3.13 - Fordeling av tilskudd (volum) på nord-fylket og sør-fylket i frifylkeperioden, Nord-Trøndelag



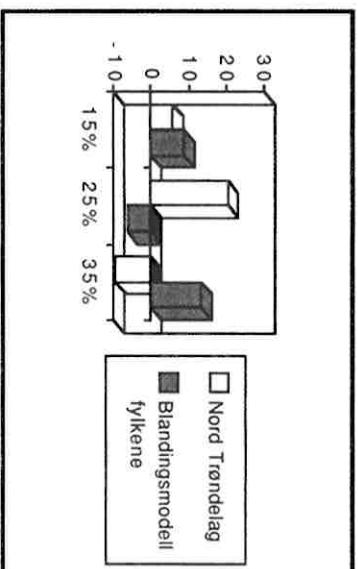
Som vist i figuren er fordeling av tilskudd mellom nordlige og sørlige del av fylket relativt stabil over tid. Samtidig vet vi at samlede tilsagn til nord-fylket har gått betydelig ned. Det innebærer at tilsagnene til nord-fylket de siste par årene i *økende grad er tilskudd*. I 1990 og 1991 var således henholdsvis 68% og 76 % av det totale tilsagnsbeløp tilskudd i nord-fylket mot 42 % og 62 % i sør-fylket. Siste året har således tilskuddsprosentsen økt betydelig i sør også.

Tabell 3.9 - Fordeling av tilsagn på prosentområder (DU-klassifisering, 1990) i Nord-Trøndelag, prosentfordeling

% område/år	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Utenfor DU-soner	0	0	0	0,3	0,1	0	2,4
15 %-soner	31,1	16,6	17,8	23,4	14,9	22,0	32,3
25 %-soner	19,1	19,4	18,5	17,4	14,0	40,3	20,1
35 %-soner	49,8	63,5	63,6	58,9	71,1	37,7	45,3

Over tid har 35 %-kommunene, dvs. de kommuner man i utgangspunktet ville forventet var mest næringssvake fått redusert sin tilsagnsandel. Denne reduksjonen har skjedd over de to siste årene. Ser man fordelingen av tilsagn totalt sett i frifylkeperioden jevnført med årene før, har 35 % kommunene fått redusert sin andel av totale tilsagn med 5 prosentpoeng til fordel for av de andre kommunetypene. Størst har reduksjonen vært for lån og garantier (6 prosentpoeng), men også 35 %-sonens andel av tilskuddene har gått noe ned (3 prosentpoeng).

Figur 3.14 - Andelsvekt (uveide gjennomsnittandeler) i ulike DU-soner i perioden 1988-91 sammenlignet med perioden 1985-87, Nord-Trøndelag sammenlignet med blandingsmodellfylkene.



Mens 35 %-området i Nord-Trøndelag etter fristilling har fått en vesentlig mindre andel av tilsagnene sammenlignet med de tre årene før (i gjennomsnitt), har bedriftene i disse områdene fått en større del av kaken i blandingsmodellfylkene.

Oppsummerer vi de regionale utviklingsmønstre for Nord-Trøndelag ser vi at det har skjedd *relativt store forskyvninger* i tilsagnsfordelinger over tid mellom nordlige og sørlige del av fylket. I begynnelsen av frifylkeforsøket ble mye midler tildelt det næringssvake nord. Senere endret dette seg ved at mer midler ble gitt til de sørlige deler av fylket. I nordlige del har de tilsagn som er gitt i økende grad bestått av tilskudd, mens både lån og garantier ble kraftig redusert. Sammenligner vi kommunetyper definert ved DU-støtteprosent-soner på tvers av nord-sør inndelingen med tilsvarende kommunetyper i blandingsmodellfylkene, viser det seg at 35 %-sonen i Nord-Trøndelag har redusert sine andeler betydelig, mens det motsatte er tilfelle i de øvrige fylkene. Det er således indikasjoner på en *sentralisering* av virkemiddelbruken i Nord-Trøndelag. Ser vi dette på bakgrunn av de distrikts- og næringspolitiske tildelingsprinsippene trakt og pukkel, synes det over tid å ha skjedd en *svikelse av traktmodellen* i tildelingspraksis, mens pukkelmodellen står ved lag. Et annet interessant trekk som også skal understrekes

er at tilskuddene i stor grad fordeltes jevnt over tid mellom ulike deler av fylket. *Fordelingshensyn ivaretas via tilskuddsiden.*

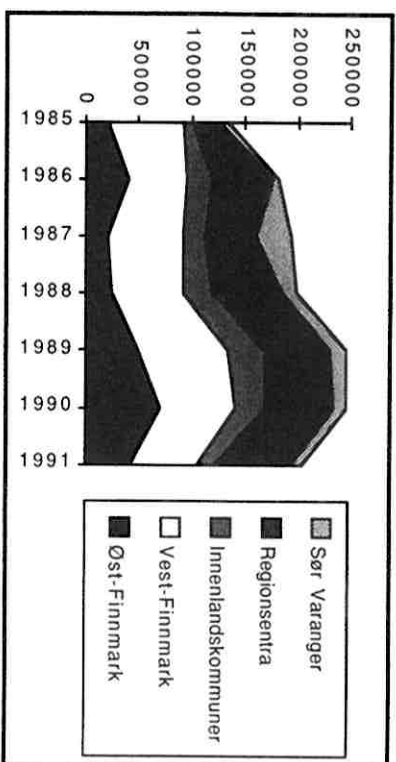
Finnmark

I Finnmark har man ikke det samme skillet mellom næringssterke og næringssvake regioner som i Nord-Trøndelag, og heller ikke en uttrykt strategi for fordeling av virkemiddelbruken mellom ulike regioner og kommuner i fylket. I den foregående fylkesplanen (1988-91) drøfter man to alternative utviklingsstrategier for bosettingsmønstret i fylket: *Småstedsstrategien* og *Sentrumsstrategien*. Småstedsstrategien består i å stort sett beholde det bosettingsmønstret man har, mens Sentrumsstrategien er rettet mot en styrking av sentrene, uten derfor å utelukke en satsning utenfor sentrene. Den sistnevnte strategien oppfattes som en bevisst forsettelse av den utvikling som har pågått siden sist på 60-tallet. Fylkesplanen konkluderer med at man vil satse i retning av den andre strategien, man vil legge vekt på en satsning på sentrum i den enkelte kommune. For øvrig er det være vanskelig å tale om klare regionale prioriteringer mht. fordeling mellom kommuner i fylkesplansammenheng.

Vi skal i det følgende drøfte den regionale fordeling av tilsagn med utgangspunkt i den regioninndeling¹⁹ som benyttes av Utbyggingsfondet i Finnmark.

¹⁹ Regioninndeling: Øst-Finnmark: Vardø, Balsfjord, Berlevåg, Gamvik og Lebesby. Vest-Finnmark: Hammarfest, Loppa, Hasvik, Søroysund, Kvalsund, Måsøy og Nordkapp. Innherlandskommuner: Tana, Nesseby, Karasjok og Kautokeino. Regionale sentra: Alta, Porsanger og Vadsø. Sør-Varamger: Sør-Varamger.

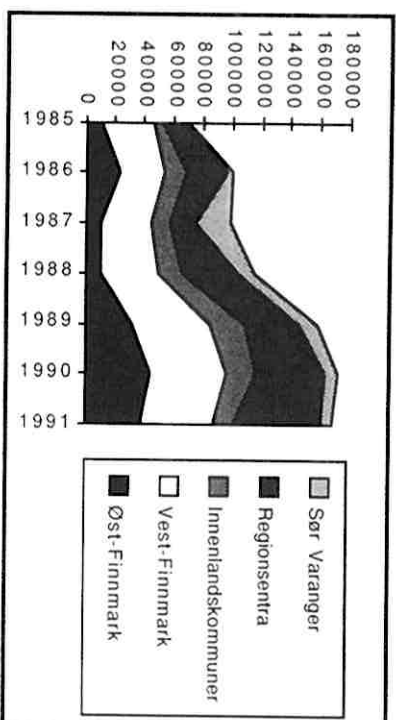
Figur 3.15 - Regional fordeling av total tilsagnsvolum, Finnmark (1000 1985-kroner).



Alle områder, unntatt Sør-Varanger, har hatt vekst i det totale tilsagnsvolum som følge av de betydelige ressursene som er tilført Finnmark gjennom LIF. (Tildelingene til Syd-Varanger hvor staten kommer inn med direkte ansvar utenfor frilykeordningen, kan ikke vurderes på likt med de andre regionene). Fiskerikommuner i Øst-Finnmark har fått den klart største tilsagnsøkning i frilykeperioden. Gjennomsnittlig årlig tilsagnsvolum har blitt doblet i perioden. De større regionssentra har også økt sin andel. Tilsagnsvolumet er økt med ca. 38 % i disse kommunene. Innenlandskommunene har hatt en tilsagnsvekst på ca. 29 % litt i underkant av gjennomsnittet for fylket. I fiskerikommuner i Vest-Finnmark har ikke tilsagnsvolumet endret seg så mye, og den relative andelen har gått ned. Økningen i tilsagnsvolum har vært positiv og størst i Øst-Finnmark for alle de tre virkemiddelkategoriene: lån, garantier og tilskudd. Når det gjelder lån, har særlig Vest-Finnmark, men også regionale sentra hatt nedgang i tilsagnsvolum. I innenlandskommunene var lånevolumet omtrent likt etter frislutning som før. På garantisiden har nedgangen vært betydelig i alle områder unntatt Øst-Finnmark og Sør-Varanger.

Det er av spesiell interesse å se på fordelingen av tilskuddene. Den framgår av figuren som følger.

Figur 3.16 - Fordeling av tilskuddsvolum på regioner i Finnmark, 1000 1985-kroner



Alle regioner, unntatt Sør-Varanger, har økt tilskuddene i perioden. Økningen i tilskuddsvolum var ca. 46 % i Vest-Finnmark og ca. 57 % i Innenlandskommunene %. Mest påtagelig er imidlertid veksten i tilskudd for Øst-Finnmark med ca. 181 %, og for regionale sentra med ca. 95 %. Dette utviklingsmønsteret har holdt seg relativt stabilt gjennom frilykeperioden.

Oppsummert har Øst-Finnmark og regionssentra fått den største økningen i tilsagn gjennom frilykeperioden. Det som for øvrig er viktig å understreke er den generelt betydelige økningen i tilskudd som fordeles til stort sett alle regioner i fylket. Som i Nord-Trøndelag synes tilskuddssiden i stor grad å ha en *ufjævnende funksjon*.

3.5 Økonomisk risiko

Det siste spørsmål vi skal ta opp i dette kapitlet er spørsmålet om risikofordeling. Fører tapsansvaret til at fylkene gjennom de tilsagn og prioriteringer som gjøres er mer kritiske og selektive mht. til den økonomiske risiko som bedrifter og prosjekter representerer? I følge informantundersøkelsen var dette et av de forhold som man etterhvert var blitt mye

mer bevisst på. Vi skal her se om det er indikasjoner på at så er tilfelle. Det vil vi gjøre ved å ta utgangspunkt i Sebra-databasens regnskapsopplysninger.

Vi skal da for det første se på endringer i risikoprofilen målt ved endringer i fordeling på risikogrupper over tid. Et problem med bruk av endringer i total risikofordeling i utvalget som indikator på prioritering og holdning til risiko i de engasjementer fylkene går inn på de enkelte år, er at slike endringer også kan ses som en resultatindikator. Redusert risikoeksponering i den totale bedriftspopulasjonen kan således oppfattes som et uttrykk for en bedre utvikling i bedriftene som følge av eksterne forhold, eller som følge av et bedre oppfølgingsarbeid fra fylkenes side.

Før vi drøfter disse tallene, bør det selvsagt understrekes at risiko er et mangfoldig begrep som ikke bare kan beskrives ved økonomiske data. Det er likevel grunn til å mene at bedriftsøkonomiske beregninger slik de her er gjort vil være et av kriteriene som inngår i en risikovurdering. Særlig viktig må slike kriterier antas å være for bedriftene i gruppen med høyest risiko.

Norges Bank benytter i risikoanalyser av DU-bedriftene basert på Sebra databasen en risikoklassifisering fordelt på åtte kategorier. Denne kategoriseringen er gjort med utgangspunkt i tre sett av kriterier:

- * Arbeidskapital i prosent av omsætningen (økning eller nedgang fra foregående år).
- * Selvfinansiering for ekstraordinære poster i prosent av langsiktig gjeld. (< 0%, 0-20 %, >20 %).
- * Bedriftens egenkapital i prosent av totalkapitalen(< 0%, 0-20 %, >20 %)

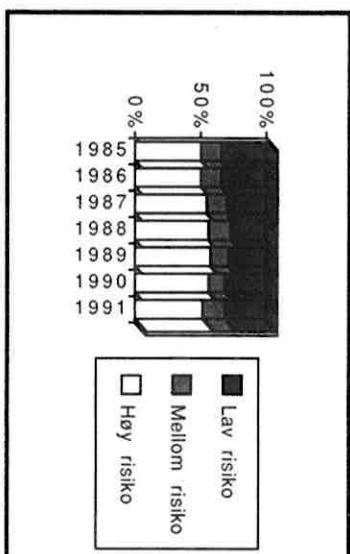
De 18 risikokategoriene kan komprimeres til 8 risikoklasser som vist i tabell 3.10:

Tabell 3.10 - Norges Banks definisjon av risikoklasser

	EK <0	EK 0 - 20 %	EK > 20 %
Negativ selvfinansiering	Negativ endring arbeidskapital	Risikoklasse 1	Risikoklasse 2
	Positiv endring arbeidskapital		
Selvfinansiering < 20 %	Negativ endring arbeidskapital	Risikoklasse 3	Risikoklasse 4
	Positiv endring arbeidskapital		
Selvfinansiering > 20 %	Negativ endring arbeidskapital	Risikoklasse 5	Risikoklasse 7
	Positiv endring arbeidskapital	Risikoklasse 6	Risikoklasse 8

De tre laveste risikoklassene er mest utsatt. De bedrifter som befinner seg der kan karakteriseres som *høyrisiko* bedrifter. Risikoklassene 4 og 5 kan karakteriseres som *mellomrisiko* bedrifter og de tre øverste risikokategoriene kan hevdes å inneholde *lavrisiko* bedrifter.

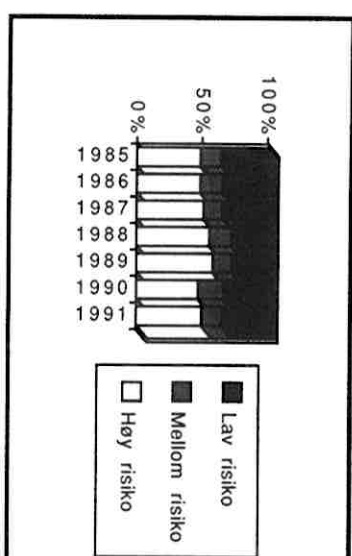
Figur 3.17 - Risikofordeling bedrifter i blandingsmodellfylkene



Går man så over til selve risikoanalysen, viser det seg at i 1991 var 20,1 % av alle bedriftene i blandingsmodellfylkene i risikoklasse 1, 7,5 % i risikoklasse 2 og 23,5 % i risikoklasse 3. Det vil si at 51,1 % av bedriftene var det vi har kalt for høy-risiko bedrifter. I 1985-86 var denne andelen omtrent lik. Ser man på utviklingen over tid, har andelen høy-risikobedrifter økt fra 1986 fram til 1989, for så å gå nedover igjen de siste to årene. Andelen bedrifter med lav risiko har omvendt gått ned fra 1986 fram til 1988, for så å øke etter den tid. Hovedtrekket i utviklingen i landet for øvrig er således at risikoeksponeringen har blitt forsterket fra 1986 fram til 1989, og at utviklingen har dreid i positiv retning de siste par årene.

Vi skal nå se nærmere på risikoforhold blant frifylkebedriftene. Skiller disse seg positivt eller negativt ut fra utviklingen i de andre fylkene?

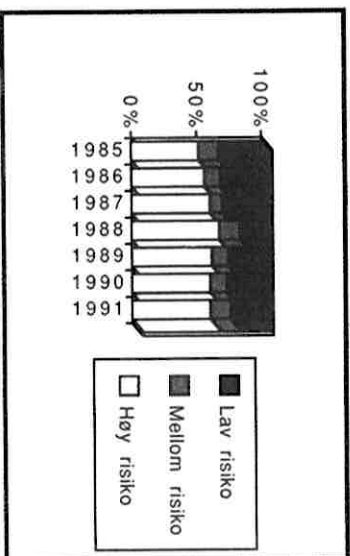
Figur 3.18 - Risikofordeling bedrifter i Nord-Trøndelag



I Nord-Trøndelag har utviklingstrenden hatt noe av det samme forløp som i blandingsmodellfylkene. Risikoeksponeringen har økt over tid fram til 1989, for så å gå ned. Det som imidlertid er spesielt for dette fylket er de kraftige svingningene i frifylkeperioden. Høyrisiko-gruppen økte med hele 6,7 prosentpoeng fra 1987 til 1989, sammenlignet med en økning på 3 prosentpoeng i blandingsmodellfylkene. Vendepunktet fra 1989 til 1990 ble desto mere dramatisk ved at høyrisikogruppen ble redusert med hele 10,7 prosentpoeng. På landsbasis var nedgangen i denne gruppen bare 1,3 prosentpoeng. Det siste året var det bare moderate endringer i risikoprofilen for Nord-Trøndelagsbedriftene. Andelen høy-risikobedrifter økte med 2,4 prosentpoeng. Til gjengjeld skjedde det en ytterligere nedgang i høyrisikogruppen fra 1990 til 1991 i blandingsmodellfylkene på 5,1 prosentpoeng fra 1990 til 1991. Den utviklingen kan muligens ha sammenheng med at tapsansvar nå også gjøres gjeldene for nye engasjementer i disse fylkene.

Den utviklingstendensen vi her registrerer kan betyr at man i Nord-Trøndelag har hatt endringer i risikoatferd over tid. I oppstarten av forsøket har man vært ganske risikovillig. Senere har man snudd om til en større grad av risikoaversion, trolig som følge av de tap man har måttet ta på sin kappe. En annen og kompletterende forklaring fra fylkets side kan være at man er blitt flinkere i oppfølgingen overfor bedrifter, og at dette har slått ut i en lavere risikoeksponering.

Figur 3.19 - Risikofordeling bedrifter i Finnmark



Risikoeksponeringen i Finnmark svekkes kraftig fram til 1988, året før fritylkeforsøket startet opp. Denne utviklingen må nok i første rekke sees i sammenheng med ressurskrisen i havet som særlig ga seg kraftige utslag i krisåret 1988. I fritylkeperioden skjer det derimot en reduksjon av andel bedrifter i høyrisiko- og mellomrisikokategorien, til fordel for en økning i lavrisikokategorien. Noe bedre ressursbetingelser, restrukturering og sanering av gjeld i bedrifter, samt en kraftig økonomisk innsats innen fiskerinæringen fra Uif's side, særlig i 1990, har bidratt til en bedret risikoprofil. Utviklingen fra 1989 til 1990 i Finnmark med en relativ beskjeden reduksjon i andel høyrisikobedrifter ser ut til å noe mindre positiv enn den tilsvarende utvikling i Norge for øvrig. Sammenlignet med 1985 har Finnmark fylke nå ca. 8 prosentpoeng flere høyrisiko bedrifter og ca. 8 prosentpoeng færre lavrisiko bedrifter. Utviklingen har vært kjennetegnet ved en økende risikoeksponering. Det er imidlertid ikke grunnlag for å hevde at det har sammenheng med fritylkeforsøket.

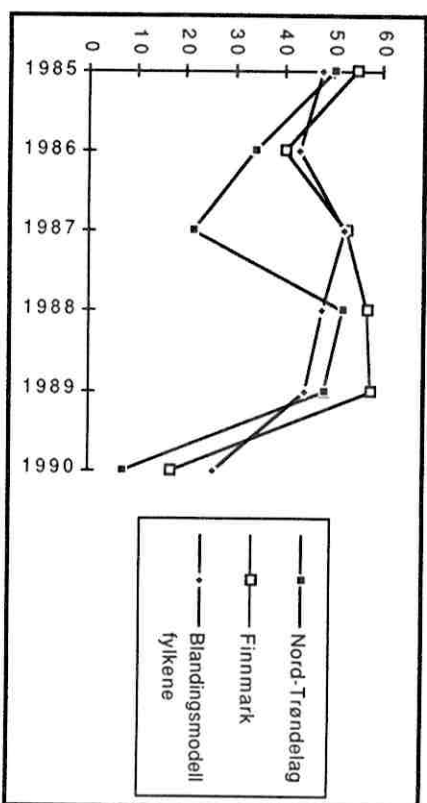
Et problem ved denne type analyser, er at bedrifter kan gå inn og ut av registrert. Enkelte år kan en bedrift la være å levere inn regnskap. Norges Bank registrerer alle de regnskaper de mottar av bedriftene. I noen tilfeller kan det bety at regnskaper, f.eks. et år før bedriften fikk tilsagn blir registrert i registeret. Andre tilfeller kan problemet være at man bare får regnskap for det første år bedriften får tilsagn. Siden kriteriet for arbeidskapitalendring forutsetter regnskaper for to år, vil det i såfall bety at bedriften ikke blir risikoklassifisert det første året.

Problemet som ligger i å bruke endringer i hele populasjonen som mål på endrede prioriteringer i et enkelt år, har vi prøvd å korrigere ved for å se på risikoprofilen for ulike "årganger" av bedrifter. Vi har da både sett på risikoklasse i inngangsåret (figur 3.20), og senere år (tabell 3.10).

Den vanskelighet som ligger i at noen bedrifter gjerne ikke blir risikoklassifisert det første året, har vi prøvd å kontrollere for ved også å anvende en annen type risikoklassifisering. Vi har da kuttet ut endring i arbeidskapital som kriterium, og benyttet oss av en forenklet risikoklassifisering basert på selvfinansiering og egenkapital. Det muliggjør risikokategorisering av bedrifter selv om bedriften bare leverer inn regnskap for et år når den registreres i Sebra. Med basis i en slik revidert kategorisering har vi delt inn bedriftene i tre risikoklasser: høy, mellom og lav risiko.

Figur 3.20 under beskriver andelen av høy-risiko bedrifter for 1. gangs registrerte bedrifter i Sebra ut fra den antagelse at hovedtyngden av disse er bedrifter som for første gang får tilsagn om lån eller garanti dette året. Denne gruppen omfatter i denne klassifiseringen bedrifter med negativ selvfinansiering og egenkapital $\leq 20\%$ av total kapital, og bedrifter med negativ egenkapital og selvfinansiering $\leq 20\%$ av langsiktig gjeld.

Figur 3.20 - Andel høy-risikobedrifter av det totale antall bedrifter for første gang representert i Sebradatabasen de ulike år, sammenligning frifylkene og blandingsfylkemodellen, prosent.



Figuren ovenfor indikerer at det har skjedd en endring i forhold til risiko over tid i de to frifylkene. Risikoen i blandingsmodellfylkene går litt opp og ned over tidsrommet 1985 til 1989. I 1990 får man en markert vridning mot mellom-risiko kategorien. I Nord-Trøndelag er porteføljelisikoen for nye bedrifter fallende fram til oppstart av frifylkeforsøkene. Det skjer et skift mot høyere risiko de to første årene av frifylkeforsøket, for så å få en vridning på samme måte som for de andre områdene i 1990. Dette støtter opp om antagelsen om en *økende risiko-vilje der første år av forsøket*, og en enda sterkere *kurs-endring* i motsatt retning deretter.

I Finnmark er andelen høy-risikobedrifter registrert i Sebra for første gang gradvis økt fram mot oppstart av og det første året av frifylkeforsøket, men andelen av bedrifter med høy risiko er noe større enn for landet ellers, og vridningen i 1990 er mye sterkere. For Finnmarks vedkommende kan man således vanskelig finne støtte for noen særlig sterkere vilje til å ta risiko det første året av forsøket. Derimot finner man for "nykommerne" sterkere tegn på den samme tendens som i Nord-Trøndelag, en dreining mot *mer risikoaversjon i 1990*.

En annen tilnæringsmåte til risikoproblematiseringen er å se på risikoprofilen i hele porteføljen for enkelte år, her 1990 og 1991, etter hvilket år bedriftene kom inn i Sebra.

Når det gjelder risiko mht. til kundens alder, skulle man kunne forvente at andelen av høy-risiko bedrifter var avtagende i forhold til kundeforholdets varighet i og med at bedrifter som ikke er levedyktige stadig forsvinner ut av porteføljen. Det skal vi drøfte med utgangspunkt i tabellen nedenfor som viser andelen høy-risiko bedrifter i 1990 (etter Norges Banks risikoklassifisering) fordelt på inngangstår i Sebra.

Tabell 3.11 - Andel bedrifter med høy risiko i 1990 og 1991 for bedrifter kategorisert etter inngangstår i Sebra, sammenligning mellom frifylkene og blandingsmodellen.

	Nord-Trøndelag		Finnmark		Blandingsmodell fylkene	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
For 1985	35	39	59	42	51	47
1985	56	63	81	100*	56	51
1986	52	56	55	73*	56	50
1987	62	75	68	71*	62	62
1988	50	53	48	60*	61	56
1989	67	72	66	100*	64	57
1990		100*		67		58
Alle bedrifter	47	50	60	60	56	51
Antall bedrifter	396	237	248	83	5030	2701

* 10 bedrifter eller mindre i denne årgangskategorien

Hovedtrekket i både blandingsmodellfylkene og frifylkene er at andelen bedrifter med høy risiko er *relativt uavhengig* av når bedriftene første gang ble registrert i Sebra. I utgangspunktet skulle man kanskje kunne forvente at andelen av høy risiko bedrifter var avtagende i forhold til kundeforholdets varighet i og med at bedrifter som ikke er levedyktige forsvinner ut av porteføljen. Det er en viss sammenheng i og med at det er noe færre høyrisiko bedrifter med registrerte regnskaper i Sebra fra før 1985. Kanskje med unntak for Nord-Trøndelag er denne sammenhengen likevel ikke særlig sterk. En

annen fortolkning ut fra denne tabellen er at man gjennom de distriktpolitiske virkemidlene hvert år fanger opp bedrifter som i større og mindre grad går inn i et varig kunderforhold, og som forblir avhengige av støtte.

Ser man spesielt på frifylkeperioden finner man relativt mange bedrifter av 1989-årgang fra Nord-Trøndelag i høyrisikoklassen i 1990 og 1991. Det samsvarer med tidligere indikasjoner på at dette fylket kan ha vært noe mere risikovillig ved oppstart av forsøket.

Oppsummerer vi dette avsnittet om risikofordeling finner vi at risikonivået i bedriftsmassen i blandingsmodellfylkene har økt fram mot 1989 for så å avta betydelig det påfølgende år. Denne tendensen har man også hatt i frifylkene, med til dels enda sterkere variasjoner. Tallmaterialet synes å bekrefte informanternes påpekning av at det har skjedd en skjerpelse av kravene til lønnsomhet og risiko utover i forsøket.

3.6 Sammenfatning

Når det gjelder de tilsagn, prioriteringer og satsninger som er gjort under frifylkeperioden vil vi få trekke fram følgende hovedtrekk:

- Redusert tilsagns- og etterspørselsnivå.* Som i landet for øvrig har man som følge av økonomiske nedgangskonjunkturer og krise i banknæringen, hatt vansker med å bruke opp låne- og garanti budsjetterne de siste årene. Sammenliknet med blandingsfylkemodellen for øvrig har fylkene riktignok holdt låne-etterspørselen relativt høy et år lenger, men har til gjengjeld det siste året i enda mindre grad brukt opp de tildelte budsjetter. I tillegg til de generelle nasjonaløkonomiske årsakene, har manglende tilgang på gode prosjekter og investorer, en relativt rikelig tilgang på tilskuddsmidler og økende risikoaversjon (se punktet nedenfor) satt frifylkene i samme situasjon som fylkene under blandingsfylkemodellen.

- Redusert risikoeksponering.* Generelt har andelen bedrifter med svak økonomi og følgelig høy risikoeksponering økt i blandingsmodellfylkene fram til 1989 for så å snu i retning av redusert risikoprofil de siste to årene. Denne tendensen har man også hatt i frifylkene med til dels enda sterkere variasjoner. Dette gjelder særlig Nord-Trøndelag hvor man fikk en veldig sterk risikoeksponering de første årene av forsøket, og deretter en relativt sett kraftigere nedgang i risikoprofil fra 1989 til 1990. Denne tendensen kommer særlig klart fram om man ser på nykommere registrert i Sebradatabasen det enkelte år. Dette kan tyde på en stor risikovillighet

ved oppstart av forsøket, og en omvendt betydelig innskjerping og risikoaversjon mot slutten. Det kan også ha sammenheng med et bedre oppfølgingsarbeid overfor bedrifter med låne- og garantiengasjementer. I Finnmark hadde man også en høy risikoprofil ved oppstart av forsøket, og en nedgang i risikoeksponering fra 1989 til 1990. Endringer i risikoprofil i Finnmark har trolig i stor grad sammenheng med krisen i fiskerieringen, men også her ser man for nykommere registrert i Sebradatabasen det enkelte år en høy andel av høyrisikobedrifter i 1989 og en kraftig reduksjon i 1990. For begge fylkers vedkommende bekreftes således den innskjerping av kravene til bedrifter og prosjekter som framgått i foregående kapittel om interne effekter av forsøket.

- Økende tilskuddorientering overfor næringslivet.* I begge fylkene har man hatt en sterk økning på tilskuddssiden som følge av økte rammer ved oppstart av forsøket. Rammene har økt både via den ordinære frifylkebevillingen og som følge av spesielle tilskuddsordninger som er lagt inn under frifylkefondene. Sammen med reduksjoner i låne- og garanti tilsagn har dette ført til en økende vekt på tilskuddssiden i tilsagnsmønsteret overfor bedriftene. Nedgangen i låne- og garanti tilsagn har i stor grad sammenheng med en generell etterspørselsnedgang på landsbasis. Selv om man bare ser på de ordinære frifylkemidlene har tilskuddenes andel av totale tilsagn økt mer i frifylkene enn i landet for øvrig. Særlig det siste året har forskjellene blitt store. Virkemidlet betingede lån (som tas av tilskuddspoten) i Nord-Trøndelag har bidratt til dette ved at man i økende grad har gitt denne type lån, samtidig med at ordinære lån har gått betydelig ned. I Finnmark har man hatt så rikelig med tilskuddsmidler også fra andre kilder som "Handlingsplan for Finnmark", at tilskuddprosenten til dels av den grunn har vært holdt på et høyt nivå.

- Høy, men fallende vekt på nyskaping.* I frifylkene har tilsagnsandeler til nyskaping vært på et relativt høyt nivå, men har gått ned over tid. Dette har antagelig sammenheng både med fallende investeringslyst, mangel på prosjekter og redusert etterspørsel på den ene siden, og reduksjon i risikoeksponering over tid på den annen.

- Variert og økende vekt på indirekte virkemidler.* Fylkene har benyttet seg av den mulighet som frifylkeordningen gir til å jonglere med bruken av tilskuddsmidler mellom direkte bedriftsrettede eller indirekte næringsrettede tiltak. I Nord-Trøndelag har man for frifylkeperioden sett under ett i økende grad benyttet seg av indirekte virkemidler, særlig i tilknytning til regionale utviklingsprosjekter. Finnmark har holdt relativt stabile tilsagnsandeler for den indirekte

virkemiddelbruken i forhold til tiden før forsøket, men har økt andelen betydelig det siste året.

f) *Moderate endringer i bransjenssigg prioritieringsmønstre* Sammenlignet med tiden før fristilling, og sett i forhold til landet for øvrig har det ikke skjedd dramatiske endringer når det gjelder hvilke bransjer som får tilsagn. I stor grad gir man støtte til de næringer som er sterke i fylkene fra før. Hovedforskjellen i forhold til landet for øvrig ligger i en betydelig satsning på *terrier næringer*, særlig reiseliv og forretningsmessig tjenesteyting, samt for Finnmarks del også offentlig og privat tjenesteyting. Enkelte bransjer har man riktignok satsert mer på enn tidligere, men da særlig gjennom *økning i tilskuddene*. I Finnmark har det vært en kolossal økning i tilskuddene til fiskeindustrien også som følge av midler via handlingsplan for Finnmark. På fiskeoppdrettsiden har man holdt et relativt høyt tilsagnsnivå til å begynne med for så å kutte nesten fullstendig ut. Ifølge informantundersøkelsen mener mange av informantene at man har satsert mer strategisk og målbevisst. Utøver det at man har blåst opp tilsagnsvolumet på tilskuddssiden, kan dette hevdes å være en samhet med modifikasjoner.

g) *Regional konsentrasjon, med tilskuddssiden som utjevrende faktor*. Tilsagnene er ikke jevnt fordelt mellom regioner i fylkene. Over tid har det skjedd en viss konsentrasjon av tilsagnene: I Nord-Trøndelag har tilsagnsmønstret forskyvet seg mot sørlige del av fylket og mot mere sentrale kommuner. I Finnmark har regionsentra og Øst-Finnmark fått en økende del av potten. De regionale variasjonene skyldes i første rekke variasjoner på låne- og garantisiden, og i mindre grad tilskuddssiden. Tilskuddene fungerer slik sett som en utjevningfaktor mellom ulike områder av fylkene.

4. EKSTERNE EFFEKTER

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på de eksterne effekter av frifylkeforsøket. Det vil si resultater med hensyn til næringslivets utvikling. Det vil vi gjøre ved å bruke flere forskjellige datakilder. Først skal vi se på utviklingen i næringslivet totalt sett (avsnitt 4.1) i hovedsak ved bruk av data fra arbeidstakerregisteret. Derest skal vi drøfte tapsutvikling blant de bedrifter som er registrert med engasjementer i frifylkene (avsnitt 4.2). Videre tar vi for oss risikoklasseendringer, sysselsetings- og omsetningsutvikling i disse bedriftene fra 1989 til 1991 (avsnitt 4.3). Ved hjelp av data fra bedriftsundersøkelsen går vi så nærmere inn på særtrekk ved bedrifter i frifylkene jevnført med bedrifter under blandingsfylken modellen. Vi ser da på bedriftenes finansielle tilknytning til frifylke/DU-systemet (avsnitt 4.4), effekter i bedriftene av prosjekter som har fått tilsagn via lån, garantier og tilskudd i frifylkeperioden (avsnitt 4.5), samt bedriftenes syn på effekter av de bedriftsrettede virkemidlene generelt sett (avsnitt 4.6). Kapitlet avsluttes med en sammenfanning (avsnitt 4.7).

Det metodiske inntak for å vurdere de de eksterne effektene vil være å sammenligne frifylkene med utviklingsstrekk i blandingsmodellfylkene eller landet totalt sett. Kjernespmålet er å undersøke hvorvidt det er forskjeller mellom frifylkene og bedrifter i distrikt-Norge for øvrig. I tillegg vil vi selv sagt også være opptatt av å se om det er forskjeller i resultatoppnåelse de to frifylkene imellom.

4.1 Næringsutvikling i frifylkeperioden

Innledningsvis skal vi se på næringsutviklingen i perioden målt ved endringer i sysselsettingen. Endringer i arbeidsmarkedssituasjonen og næringsutviklingen i fylket totalt sett i positiv eller negativ retning mener vi ikke kan fortolkes som effekter av frifylkeordningen isolert sett. Til det er årsaks-virkningsskjeden for lang, og det er for mange faktorer som virker inn i tillegg til frifylkefondenes engasjementer. Markedsforhold og generelle økonomiske konjunkturer vil virke inn med større tyngde enn de virkemidler frifylkene disponerer. For enkelt næringer kan frifylkefondenes engasjementer muligens gi seg synlige utslag i totaltall for sysselsettingen.

Når det er sagt, er ikke omfanget av virkemidlene ubetydelig i forhold til den regionale økonomi. Særlig gjelder det for Finnmark hvor omfanget av de samlede økonomiske ressurser som Ulf disponerer i et år er tilnærmet lik industriens bearbeidingsverdi til

markedspriser i 1990 (406 millioner kroner). I Nord-Trøndelag er industriens samlede bearbejningsverdi mye større (ca. 2 milliarder i 1990), dvs. ca. 10 ganger størrelsen av Næringsfondet.

Tabell 4.1 - Vekst i bruttoproduktet 1973-86, landsgjennomsnittet =100

	1973-83	1983-86
Finnmark	101,8	84,3
Nord-Trøndelag	102,3	99,3

Kilde: Fylkesfordelt nasjonalregnskap

I tiden før fritylkeforsøket ble igangsatt, hadde man i Nord-Trøndelag en økonomisk utvikling i stor grad parallell til utviklingen på landsplan. Finnmark hadde også en vekst i tidsrommet 1973-83 omtrent som for landet for øvrig. En kraftig stagnasjon kom de påfølgende tre år som følge av ressurskrisen i havet.

Tabell 4.2. - Årlig vekst i arbeidsstyrken fordelt på bostedsfylke

	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
Landet	4,24	3,46	1,34	-3,76	-0,90	-0,49
Nord-Trøndelag	4,07	3,42	2,19	-3,30	0,46	-0,74
Finnmark	3,28	1,81	0,58	-5,40	0,86	0,46

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB

Omtrent samtidig med at fritylkeforsøkene ble igangsatt i de to fylkene kom den generelle konjunkturedgangen i landet. Denne satte selvsagt sitt preg på de to fylkene, med en nedgang i arbeidsstyrken og en økning i arbeidsledigheten.

Utviklingsforløpet har imidlertid vært noe forskjellig i de to fylkene. For perioden 1988-91 sett under ett gikk antall arbeidstakere bosatt i Nord-Trøndelag ned med 3,6%, mens nedgangen var hele 5,1 % på landsbasis. Yrkesbefolkningen ble redusert mindre enn på landsplan. Det siste året har imidlertid fylket hatt en sterkere nedgang i arbeidsstyrken enn på landsbasis. I Finnmark gikk antallet arbeidstakere kraftig ned i fra 1988 til 1989, for å ta seg noe opp de senere år. For perioden 1989-91 økte arbeidsstyrken i fylket med 1,3 %, mens man på landsbasis hadde en nedgang på 1,4 %.

Tabell 4.3 - Sysselsetningsutvikling i ulike næringer i Nord-Trøndelag sammenlignet med landsgjennomsnittet, 1988-91.

Næring	Sysselsette 1991	Endring i sysselsetning 1988-91	Endring i prosent Nord-Trøndelag	Endring i prosent Landet
Næringsmiddelindustri	1547	-55	-3	-8
Trevareindustri	915	-267	-23	-19
Treforedlingsindustri	1012	-88	-8	-11
Oljerigger og fartøyer	1059	54	5	-19
Annenn verkstedsindustri	1227	-43	-3	12
Annenn industri og bergverk	1623	-281	-15	-11
<i>Industri og bergverk i alt</i>	<i>7681</i>	<i>-841</i>	<i>-10</i>	<i>-9</i>
Bygg og anlegg og kraftforsyning	3399	-819	-19	-26
Engros og detaljhandel*	5357	21	0	-4
Hotell og restaurantdrift*	1265	-5	0	1
Bank, finansiering, forsikring og eiendomsdrift	951	-88	-8	-9
Foreningsmessig tjenesteyting	843	107	15	-7

* For engros- og detaljhandel og hotell- og restaurantdrift gjelder tallene for perioden 1989-1991. Kilde: Arbeidsstatistikk, SSB

Antall arbeidstakere i industrien har gått ned med 10 % i Nord-Trøndelag i tidsrommet 1988-91, dvs. en nedgang omtrent lik som for landet totalt sett. Industritransjer hvor

man tradisjonelt har stått sterkt har utviklet seg relativt jevnt med landsgjennomsnittet. Oljeriøret verksleidsindustri med Aker Verdal som dominerende bedrift, har økt sysselsettingen. Innen området annen industri og bergverk har nedgangen relativt sett særlig vært stor for gruvenæringen, mineralisk industri og metallvarerindustri. Innen tjenesteyting har sysselsettingen innen reiseliv holdt seg konstant som på landsplan. For øvrig har bransjene forretningsmessig tjenesteyting og handel utviklet seg positivt. Antall personer innen fiskeoppdrett er ikke med i arbeidstakerstatistikken, men sektorstatistikk for denne bransjen viser en økning med 175 personer i Nord-Trøndelag fra 1987 til 1990. Det vil si en økning på 69 % mot 13 % på landsbasis.

Tabell 4.4 - Sysselsetningsutvikling i ulike næringer i Finnmark sammenlignet med landsgjennomsnittet, 1989-91.

Næring	Sysselatte 1991	Endring i sysselsetting 1989-91	Endring i prosent Finnmark	Endring i prosent landet
Næringsmiddelindustri	2331	-434	-17	-4
Malm og bergverksdrift	952	-47	-5	-4
Industri for øvrig	1161	-1	0	4
<i>Industri og bergverk i alt</i>	<i>4310</i>	<i>-522</i>	<i>-11</i>	<i>-4</i>
Bygg og anlegg og kraftforsyning	1995	-645	-24	-20
Engros og detaljhandel	33607	184	5	4
Hotell og restaurandrift	1207	152	14	1
Bank , forsikring, finansiering	630	-31	-5	-2
Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift	449	81	22	-1

Kilde: Arbeidstakerregisteret, SSB

I Finnmark har nedgangen i sysselsettingen innen næringsmiddelindustrien, dvs. i hovedsak fiskerinæringen fortsatt i frifylkeperioden. Industrien for øvrig har vært relativt standhaftig. I tjenesteytende næringer, unntatt finanssektoren, har utviklingen vært positiv sammenlignet med landsgjennomsnittet. Særlig sterk har veksten vært innen reiseliv og forretningsmessig tjenesteyting. I Finnmark var økningen i oppdrettsbransjen

også sterkere enn på landsplan i perioden 1987-90. Antall personer i næringen økte med 85 personer og 58 % mot 13 % økning på landsplan.

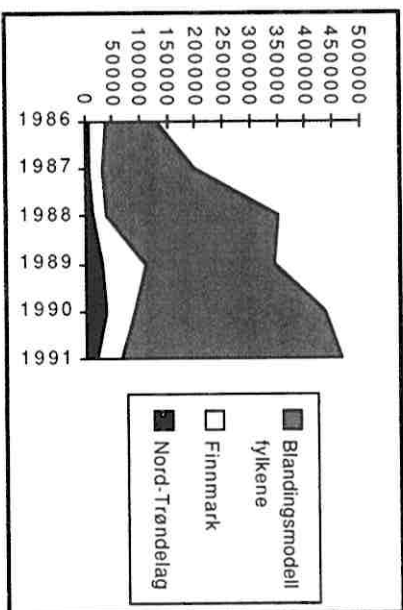
Alt i alt viser det seg når man ser på sysselsetningsfall for utviklingen i de to fylkene i forskningsperioden at den økonomiske utviklingen heller er i *overkant* av utviklingen på landsbasis. I noen av de bransjer hvor man har satset spesielt mye, men ikke alle, har sysselsettingen vokst mer i de to fylkene enn på landsplan. Det gjelder *forretningsmessig tjenesteyting og fiskeoppdrett* i begge fylkene. Det gjelder *hotell og restaurantbransjen* i Finnmark.

4.2 Tapsutvikling

Denne oversikten over tapsutviklingen er basert på DUs engasjementsbase og de to frifylkefondenes årsmeldinger. Fordi tapstallene i DU-basen også omfatter tap som er dekket av DU sentralt vil tallene kunne variere noe alt etter hvilke kilder som er anvendt.

Sammenligninger mellom DUs base og årsmeldinger for Næringsfondet i Nord-Trøndelag viser relativt stort sammenfall på sumtallene. Det forutsettes derfor at reliabiliteten på materialet i basen er god. For Finnmark forutsettes det at tallene i engasjementsbasen i perioden 1989-91 bare omfatter de tapene som DU sentralt har tatt. Disse tallene er derfor påplussert tapsopplysningene i Ulf's årsmeldinger.

Figur 4.1 - Tapsutvikling, i tusen 1986-kroner



Som vist i figuren over har det vært en *eksplosiv økning* i tapsnivået innen DU's virkeområde. I løpet av noen få år har de samlede tapene på lån og garantier mer enn tredoblet seg. Vi skal i det følgende ved bruk av tre forskjellige tapsindikatorer se nærmere på hvordan tapsutviklingen har vært i løpet av forsøksperioden. For det første vil vi se på veksten i gjennomsnittlig årlig tapsvolum. For det andre vil vi se på hvor stor andel av tapene i fristillingsperioden som kan knyttes til tilsagn gitt i forsøksperioden. For det tredje vil vi se på hvor stor andel av tilsagnene gitt i fristillingsperioden som er gått tapt allerede.

I forbindelse med oppstart av forsøket tok DU sentralt ansvar for en del tap frifylkene. I Nord-Trøndelag gjaldt dette 14,6 mill. (1988-kroner) og i Finnmark 49 millioner (1989-kroner). Regnes disse tapene med i frifylkenes tap, har, for frifylkeperioden sett under ett, *tapsvolumet økt relativt sett mer* i de to fylkene enn i blandingsmodellfylkene. Gjennomsnittlig tapsvolum i Nord-Trøndelag medregnet de tap DU sentralt tok i 1988, økte med gjennomsnittlig 209 % for årene 1988-91 sammenlignet med perioden 1986-87. For blandingsmodellfylkene var økningen 150 %. Gjennomsnittlig tapsvolum i Finnmark økte med gjennomsnittlig 121 % for årene 1989-91 sammenlignet med perioden 1986-88. For blandingsmodellfylkene var økningen på 72 %. Nå kunne man hevde at de tapene DU sentralt har tatt ikke bør telle med når man beregner endringer i frifylkenes tapsvolum. På den annen side har ikke de øvrige fylkene fått trukket fra betydelige tap

før økningen i tapsvolum er beregnet. Ser vi likevel bort fra de tap som ble tatt av DU sentralt var økningen i tapsvolum i Nord-Trøndelag 173 %, dvs. fremdeles litt høyere enn i blandingsmodellfylkene. Ser vi bort fra de tap som DU sentralt tok var økningen i tapsvolum i Finnmark på 69 %, dvs. litt lavere enn de øvrige fylkene.

Tabell 4.5 - Tap på tilsagn gitt i fristillingsperioden, i tusen 1986-kroner og i prosent.

	1988-91	1989-91	Prosent av totale tap 1988-91	Prosent av totale tap 1989-91	Prosent av låne- og garantitils. 1988-91	Prosent av låne- og garantitils. 1989-91
Nord-Trøndelag	30218		28,1		10,9	5,3
Finnmark		14918		8,6		3,5
Blandingsmodellfylkene	241267	84541	18,6	8,6	7,2	

Hvor stor del av tilsagnene inngått i fristillingsperioden har allerede gått tapt? I begge fylkene ligger tapsprosenten på tilsagn gitt i fristillingsperioden ca. 50 % høyere enn i blandingsmodellfylkene. Hvor mye utgjør tapene på tilsagn gitt i fristillingsperioden av de totale tap i samme periode? For Nord-Trøndelag er andelen av tap i forsøksperioden som skyldes engasjement inngått i fristillingsårene vesentlig høyere enn i blandingsmodellfylkene. I Finnmark er andelen av tapene som skriver seg fra tilsagn gitt i fristillingsperioden nøyaktig den samme som i blandingsmodellfylkene.

Alt i alt kan det hevdes at tapene i frifylkene for perioden sett under ett relativt sett har vært *høyere enn på landsbasis*. Særlig gjelder dette for Nord-Trøndelag som avviker negativt fra blandingsmodellfylkene for alle de tre tapsindikatorer som vi har gått gjennom i det ovenstående. I Finnmark er også tapsutviklingen negativ sammenlignet med blandingsmodellfylkene, men i noe mindre grad. I begge frifylkene skyldes den negative utviklingen store tap i 1989 og 1990. Det siste året har tapene gått nedover både absolutt og relativt i forhold til landsgjennomsnittet.

Nå hevdes det fra frifylkene at man har anvendt en mer håndhendt praksis overfor "tapsbedrifter" med raskere avskrivning av engasjementer som tap enn innen det gamle

DU systemet. De høyere tapene i 1989 og 1990 kan tyde på at denne påstanden har noe for seg. Det samme gjelder også for de lavere tapene i 1991 som kan tolkes som et uttrykk for at man allerede har avskrevet de mest usatte engasjementene. På den annen side vil en slik ulikhet i praksis jevne seg ut over tid, noe fallmaterialet tyder på. For perioden sett under ett står vi derfor igjen med den konklusjon at fritylkene har hatt en noe mer negativ tapsutvikling enn i blandingsmodellfylkene, men at forskjellige ikke er dramatiske, og at tapsutviklingen har vært positiv det siste året. Tapsutviklingen i de to fylkene er ikke kritisk negativ. Begge fylkene ligger således på pluss når det gjelder akkumulerte tap i forhold til de tapsrammer man har fått.

Tabell 4.6 - Tap fordelt på Næring i Nord-Trøndelag, i tusen 1986-kroner

	1988	1989	1990	1991
Jord og skogbruk	1403	2555	1073	934
Fiske og fangst	694	3016	15512	6599
Sekundærnæringen	1479	19542	11878	12219
Hotell og restaurant	0	5287	3779	72
Bank, finans, forsikring, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	0	698	2082	1144
Diverse tertærnæringer	179	3075	2378	565
Sum	3755	34172	36701	21533

Det er sekundærnæringer, dvs. i hovedsak industri som har gitt de største tapene for Næringsfondet i Nord-Trøndelag. Fiske og fangst, i hovedsak fiskeoppdrett, representerer store tap, spesielt i 1990, men også i 1991. Reiseliv påførte Næringsfondet noe tap i 1989 og 1990, mens tapene var minimale det siste året.

Tabell 4.7 - Tap fordelt på Næring i Finnmark, i tusen 1986-kroner

	1989	1990	1991
Jord og skogbruk	1007	393	2491
Fiske og fangst, unnatt fiskeoppdrett	0	0	1247
Fiskeoppdrett	15261	18467	4962
Sekundærnæringene	14284	22803	12985
herav fiskeindustrien	10051	18541	5459
Varehandel	0	434	705
Hotell og restaurant	2221	380	5556
Bank, finans, forsikring, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	261	1349	11779
Transport, offentlig og privat tjenesteyting	1466	2485	3075
Sum	35040	46091	42801

I 1989 og 1990 skriver det meste av LIF's tap seg fra basisnæringene fiskeindustri og fiskeoppdrett. De to næringene står i 1989 for 72 % av tapene og i 1990 for 79 %. I 1991 reduseres tapene i disse næringene kraftig og utgjør dette året bare 24 % av samlede tap. Sammensetningen av tapene i 1991 adskiller seg fra de to foregående årene. Nedgangen på tapsengasjementer i fiskeindustri og oppdrettsnæring motsvares av økende tap i annen industri og tertærnæringer. Særlig er veksten i gruppen "Bank og finansiering, forsikring, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting" påtagelig. For øvrig er det også interessant at fiske og fangstnæringen i Finnmark, eksklusive fiskeoppdrett, står for en liten del av Utbyggingsfondets tap, og da bare i 1991.

4.3 Risikoklasseendring, omsetnings- og sysselsetningsutvikling 1989-91

I dette avsnittet skal vi se på endringer i risikoklasse, omsetningsvolum og sysselsetting for alle de bedrifter som er registrert i Sebradatabasen i to påfølgende år - for årene 1989/90 og 1990/91. Dette er indikatorer på bedriftenes utvikling totalt sett.

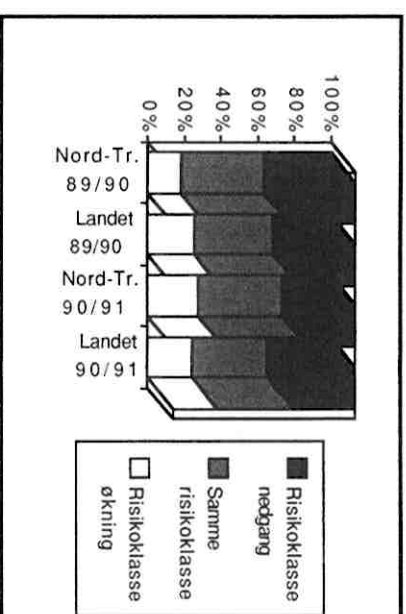
Risikoklasseendring

Vi har allerede sett på endringer i risikofordeling i fylkene. For årene 1989/90 og 1990/91 har vi tall fra Sebradatabasen som viser hvordan bedrifter som har vært inne i registeret i to påfølgende år, har beveget seg mellom risikoklasser. Endringer i den enkelte bedrifts risiko-klassifisering fra et år til det neste, er en indikator på økonomisk utvikling i bedriften.

Vi har i drøftingen skilt mellom tre kategorier bedrifter:

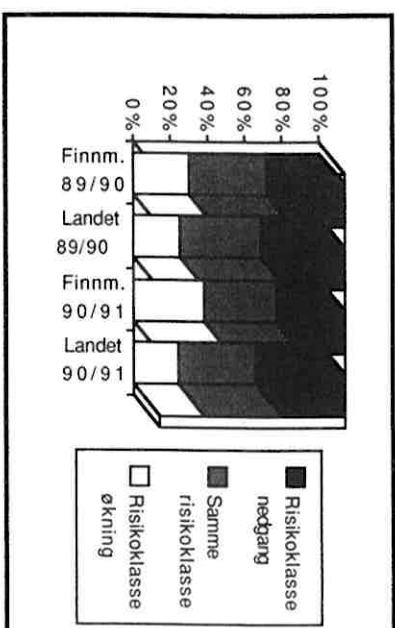
- Risikoklassenedgang: Bedrifter plassert i en risikoklasse med lavere økonomisk risiko enn det foregående år.
- Samme risikoklasse: Bedrifter plassert i samme risikoklasse
- Risikoklasseøkning: Bedrifter plassert i en risikoklasse med høyere økonomisk risiko enn det foregående år.

Figur 4.2 - Endringer i risikoklasse, Nord-Trøndelag og Landet



Sammenlignet med landet totalt har Nord-Trøndelagsbedriftene hatt en positiv utvikling fra 1989 til 1990, og en mer negativ utvikling fra 1990 til 1991. Det første året var det bare 18 % av bedriftene som ble registrert i en dårligere risikoklasse, sammenlignet med 25 % for landet totalt. Hele 36 % havnet i en bedre risikoklasse mot 31 % på landsbasis. Det andre året fikk 28 % av bedriftene i fylket forverret sin risikoklassifisering, sammenlignet med 24 % på landsbasis. En lavere andel, 26 %, ble nå plassert i en bedre risikoklasse i Nord-Trøndelag, jevnført med 34 % på landsbasis.

Figur 4.3 - Endringer i risikoklasse, Finnmark og Landet



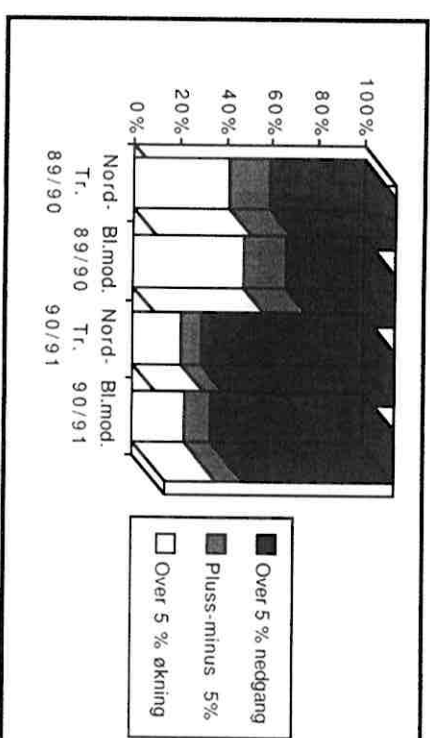
I Finnmark har utviklingen vært noe dårligere enn på landsbasis begge år. I fra 1989 til 1990, fikk 30 % av bedriftene en dårligere risikoklasse, mot 25 % for landet. Andelen som hadde en positiv utvikling i risikoklasse var 28 %, jevnført med 34 % for landet. Forskjellene var større det siste året. Hele 38 % av bedriftene i Finnmark med registrert risikoklasse både i 1990 og 1991 lå i en dårligere risikoklasse, mot 24 % for landet. Bare 23 % ble reigstert i en bedre risikoklasse mot 34 % for landet totalt.

Omsetningsutvikling

Når det gjelder omsetningsutvikling, har vi delt bedriftene inn i tre kategorier.

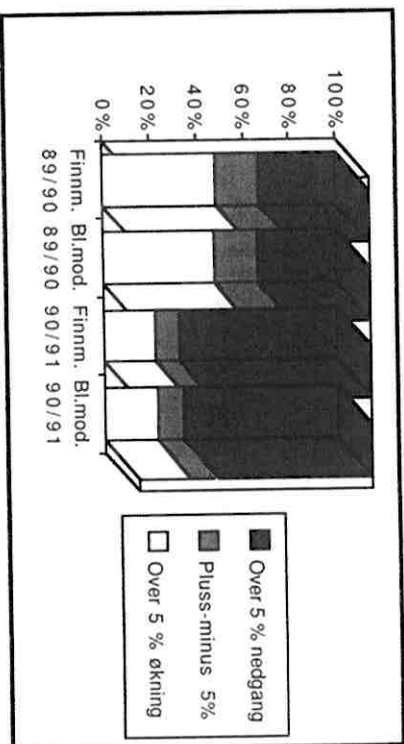
- Vekstbedrifter - bedrifter med mer enn 5 % vekst i omsetningsvolum
- Stabile bedrifter - bedrifter innen rammen av pluss/minus 5 % endring i omsetningsvolum
- Nedgangsbetdrifter - bedrifter med mer enn 5 % nedgang i omsetningsvolum

Figur 4.4 - Omsetningsutvikling 1989/90 og 1990/91, fordeling i grupper med ulik omsetningsvekst, Nord-Trøndelag og blandingsmodellfylkene.



Sammenlignet med fylkene under blandingsmodellen har bedriftene i Nord-Trøndelag som støttes gjennom friflykeordningen hatt en mer positiv utvikling i omsetningsvolum i fra 1989 til 1990 og en litt svakere utvikling fra 1990 til 1991. I 1989/90 var 41 % av bedriftene vekstbedrifter, og samme andel nedgangsbetdrifter. I blandingsmodellfylkene var det 34 % vekstbedrifter og 47 % nedgangsbetdrifter. I 1990/91 gikk andelen vekstbedrifter ned over hele landet. Nord-Trøndelag hadde omtrent samme andel som i blandingsmodellfylkene, henholdsvis 21 % og 22 %. Fylket hadde derimot en høyere andel nedgangsbetdrifter enn de øvrige fylkene, henholdsvis 70 % og 66 %.

Figur 4.6 - Omsetningsutvikling 1989/90 og 1990/91, fordeling i grupper med ulik omsetningsvekst, Finnmark og blandingsmodellfylkene.



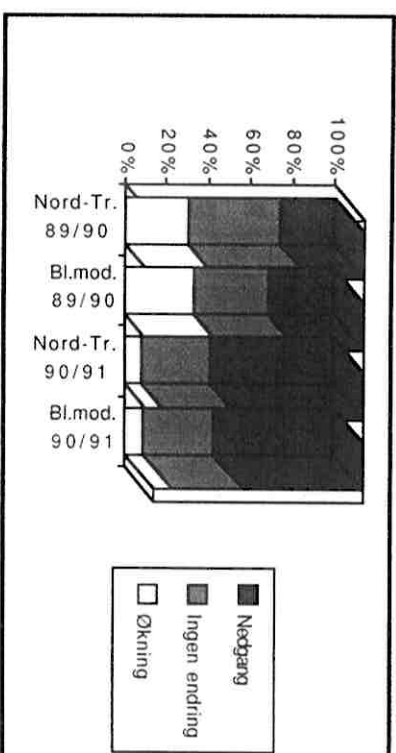
For Finnmarks vedkommende er fordelingen av bedrifter etter omsetningsvekst mye mer lik bedriftene under blandingsmodellen enn i Nord-Trøndelag. Det gjelder for begge de år vi har sett på. Fylket hadde omtrent samme andel vekstbedrifter som blandingsmodellfylkene. I 1989/90 var denne andelen 48 % mot 47 % i de øvrige fylkene. I 1990/91 var andelen vekstbedrifter 22 % både i Finnmark og de øvrige fylkene. Andelen nedgangsbedrifter i 1989/90 var på 33 %, et prosentpoeng høyere enn i blandingsmodellfylkene, og i 1990/91 på 68 %, dvs. to prosentpoeng høyere enn i blandingsmodellfylkene.

Syssetsetting

Når det gjelder syssetsetningsutviklingen har vi også skilt mellom tre kategorier:

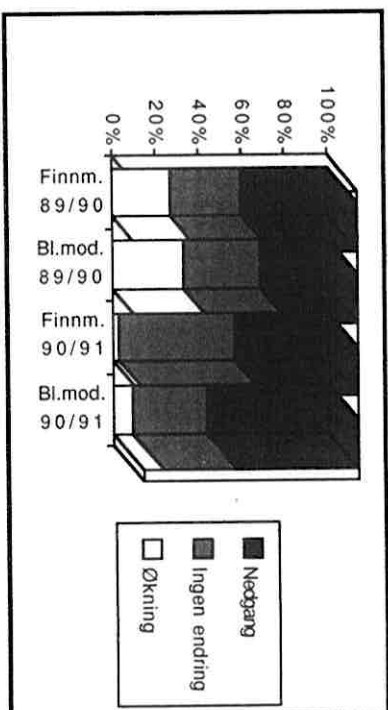
- Bedrifter med vekst i syssetsetningen fra et år til det neste
- Bedrifter med samme syssetsetning i to påfølgende år
- Bedrifter med nedgang i syssetsetningen fra et år til det neste

Figur 4.6 - Syssetsetningsvekst 1989/90 og 1990/91 i Nord-Trøndelags-bedrifter sammenlignet med bedrifter i blandingsmodellfylkene



Forskjellene mellom Nord-Trøndelag og blandingsmodellfylkene er ikke så markante når det gjelder syssetsetningsutviklingen verken i 1989/90 eller i 1990/91. Det første året har fylket færre bedrifter med nedgang i syssetsetningen, ca. 26 % mot 31 % i de andre fylkene. Til gjengjeld hadde fylket noe færre bedrifter med oppgang i syssetsetningen, ca. 30 % mot 33 %. Det siste året hadde fylket 8 % bedrifter med vekst i syssetsetningen mot 9 % i blandingsmodellfylkene, og 59 % med nedgang i syssetsetningen, mot 57 % i blandingsmodellfylkene.

Figur 4.7 - Sysselsettingsvekst 1989/90 og 1990/91 i Finnmarks-bedrifter sammenlignet med bedrifter i blandingsmodellfylkene



I Finnmark er bildet mer negativt når det gjelder sysselsettingsutviklingen i 1989/90. Fylket har prosentvis flere bedrifter med nedgang i sysselsettingen (ca. 40 %) og prosentvis færre med oppgang i sysselsettingen (27 %). Det siste året hadde fylket svært få bedrifter med sysselsettingsøkning, bare 3 %. Til gjengjeld var det relativt færre bedrifter med nedgang i sysselsettingen, 44 % mot 57 % i blandingsmodellfylkene.

Nå kunne det være at forskjellene skyldes strukturelle trekk ved næringslivet. Vi har derfor foretatt en sjekk mht. *størrelse og konkurranseintensjon*.

Små bedrifter dominerer både innenfor frifylkene og i de øvrige fylkene. Tabellen under har vi vist hvor stor andel av disse små bedriftene som har hatt henholdsvis vekst, ingen endring eller nedgang i sysselsettingen i 1989/90 og 1990/91. Når prosentandelen er større enn småbedriftenes andel av populationen totalt sett betyr det at småbedriftene er overrepresentert for denne kategorien og motsatt for de mellomstore og store bedriftene. Er prosentandelen omvendt mindre, gjelder selsvagt det motsatte.

Tabell 4.8 - Andel av småbedrifter (10 ansatte eller mindre) for ulike kategorier sysselsettingsendring 1989/90 og 1990/91.

Sysselsettingsendring	Nord-Trøndelag 1989/90	Nord-Trøndelag 1990/91	Finnmark 1989/90	Finnmark 1990/91	Blandingsmodellfylk. 1989/90	Blandingsmodellfylk. 1990/91
Vekst	73.3	76.4	81.3	77.7	75.0	79.2
Ingen endring	81.6	95.6	91.1	99.4	85.9	96.7
Nedgang	61.1	65.9	72.3	70.5	54.4	67.8
Total andel	73.7	76.2	81.0	86.0	72.5	75.2

En relativt sett større andel av småbedriftene er vekstbedrifter enn nedgangsbedrifter. Det vil på den annen side si at en relativt større andel av de større bedriftene hadde nedgang i sysselsettingen. Finnmark hadde en noe høyere andel småbedrifter enn Nord-Trøndelag og blandingsmodellfylkene totalt sett. Til gjengjeld var forskjellen mellom små og større bedrifters andel av henholdsvis vekst og nedgangsbedriftene noe mindre i dette fylket. Alt i alt kan det ikke henvises at størrelsesfordelingen i bedriftsmassen har stor betydning for vekstmønstrene slik vi har studert dem.

Tabell 4.9 - Andel av bedrifter i konkurranseutsatt sektor fordelt på kategori for sysselsettingsendring 1989-90.

Sysselsettingsendring	Nord-Trøndelag 1989/90	Nord-Trøndelag 1990/91	Finnmark 1989/90	Finnmark 1990/91	Blandingsf. modellen 1989-90	Blandingsf. modellen 1990/91
Vekst	65,6	55,9	48,4	77,7*	68,0	62,8
Ingen endring	58,4	69,3	63,3	58,6	63,4	63,7
Nedgang	64,6	58,6	42,5	52,2	66,1	65,9
Total andel	62,2	61,9	55,3	56,7	65,7	65,0

* Færre enn 10 bedrifter i kategorien

De to friflykene har en noe høyere andel bedrifter innen bransjer skjernet fra utenlandskonkurranse. I blandingsmodellflykene gir ikke konkurranseutsatt/skjernet inndelingen særlig sterke utslag på sysselsetningsutviklingen. Det samme gjelder for Nord-Trøndelag. I Finnmark, slår imidlertid dette litt ut ved at bedriftene i konkurranseutsatt sektor er underrepresentert blant nedgangsbedriftene begge år. Det er i større grad endringer i bedriftene innen skjernet sektor som slår ut på sysselsettingen.

Bedriftsutvikling totalt sett

Oppsummert finner vi at det for perioden 1989-91 sett under ett, ikke var så store forskjeller mellom Nord-Trøndelag og blandingsmodellflykene mht. risikoklassendring, omsetnings- og sysselsetningsutvikling. I Finnmark var utviklingen omtrent lik blandingsmodellflykene for omsetningsvekst, og svakere for endringer i risikoklasse og sysselsetningsvekst.

4.4 Bedriftenes finansielle tilknytning til friflykene/DU-systemet

På et punkt er det en betydelig forskjell i måten man ser på støttesystemet i friflykene sammenlignet med de øvrige fylkene. Det gjelder spørsmålet om hvordan man vurderer forholdet til DU/Friflykesystemet sammenlignet med forholdet til banken. Hele 37 % av bedriftene i friflykene mener man har et *nærmere forhold til friflyket enn til banken*. I blandingsmodellflykene er det bare 2% av bedriftene som mener det samme om forholdet til DU. Omvendt mener hele 76 % av bedriftene i landet for øvrig at man har et nærmere forhold til banken, sammenlignet med 42 % i friflykene. Vel 20 % mener i begge fylkene at forholdet til bank og DU/friflyke er omtrent like nært.

Det kunne være rimelig å tro at denne sterke vekt på bankfunksjonen i friflykene må ha sin bakgrunn i selve finansieringsstrukturen og den finansielle betydning av friflykene for bedriftenes økonomi.

Finansieringsstrukturen i prosjekter med tilsagn

La oss da først se på støttesesordenen av de finansielle tilsagn som gis

Tabell 4.10 - Totale tilsagnsbeløp fordelt på størrelseskategorier, prosent

Størrelseskategori	Fri-fylkene	Nord-Trøndelag	Finnmark	Blandingsmodell fylkene	Nordland Trons	Sør-Norge
Inntil 100.000	16	12,5	18	21	15	23
101.000 - 250.000	31	34	29	25	26	25
251.000 - 500.000	21	28	16	21	19	22
501.000 - 1.000.000	11	12,5	11	18	24	15
Over 1.000.000	20	12,5	26	15	16	15
N=	70	32	38	257	92	165

Ser vi først på tilsagnsbeløpene størrelse viser det seg at det ikke er så store forskjeller i mellom fritylkene og de andre fylkene. Den største forskjellen er at Finnmark har forholdsvis mange av de helt store prosjektene. Over fjerdeparten er større enn en million kroner.

I tabellen som følger har vi sett på finansieringskilder for de prosjekter som får tilsagn i løpet av fritylkeperioden.

Tabell 4.11 - Finansieringsstruktur - prosjekter støttet i fritylkeperioden, uveid gjennomsnitt av prosentandeler for hver kategori

	Fri-fylkene	Nord-Trøndelag	Finnmark	Blandingsmodell	Nordland Trons	Sør-Norge
Egenfinansiering	26	30	22	34	33	34
Fritylke/DU-finansiering	40	33	47	36	39	34
Bankfinansiering	22	21	23	21	21	21
Annens offentlig finans.	7	8	3	5	2	6
Annens finansiering	2	1	5	2	2	2
Fritylke/DU-garantier	8	11	5	6	5	6
Bankgarantier	2	4	0	1,5	1	2
Garantier andre	2	4	0	0,5	2	0
N=	67-69	31-32	36-37	235-246	84-87	149-159

To sentrale poenger framgår av denne tabellen. For det første har fritylkeprosjektene en lavere egenfinansieringsandel. Særlig lav er denne andelen i Finnmark. I Nord-Trøndelag er forskjellen moderat. For det andre er bankenes finansieringsandel relativt lik for alle, og ikke høyere enn vel 20 % i gjennomsnitt.

Et interessant trekk ved Nord-Trøndelag for øvrig er at man i særlig grad har dratt nytte av andre offentlige finansieringskilder som kommunale næringsfond, Industribanken og Industrifonder.

Nå kunne man tenke seg at disse forskjellene i egenfinansieringsandeler skyldes forskjeller i prosjektstruktur. Normalt vil man således forvente at bedriftsstrukturprosjekter som ofte er mindre i omfang og kostnader vil ha en annen finansieringsstruktur enn prosjekter hvor det også dreier seg om investeringslikudd, lån og garantier. En

sjekk av dette hvor vi skille mellom rene bedriftsutviklingsprosjekter, rene investeringsprosjekter (dvs. prosjekter basert på en eller flere av de andre tilsagnsformene, investeringsstøtte, lån og garantier) og blandede prosjekter hvor også bedriftsutviklingsmidler er med. Det viste seg imidlertid at frifylkebedriftene systematisk hadde lavere egenfinansiering på tvers av prosjektkategorier. Forskjellene er minst i de rene investeringsprosjektene dvs. de prosjekter hvor bedriftsutviklingsutskudd ikke er bevilget. Prosjekter hvor *bedriftsutviklingsutskudd* er innvilget har en klart *lavere egenfinansiering* i frifylkene enn i de øvrige fylkene.

Skyldes denne lave egenfinansieringen at frifylkene i større grad har støttet bedriftene? Tabell 4.11 gir ikke grunnlag for å mene dette for totale tilsagn. Finnmark har riktignok en høyere tilsagnsandel fra U.F. Nordland og Troms har også en høyere tilsagnsandel fra DU-systemet enn blandingmodellfylkene i Sør-Norge om ikke fullt så høy. Nord-Trøndelag har lavere tilsagnsandel i form av lån og utskudd enn Nordland og Troms, men til gjengjeld en høyere garantiandel fra frifylket enn de to andre fylkene har fra DU.

Tallene for frifylke/DU-finansiering i tabellen ovenfor omfatter både lån og utskudd. Før vi gir endelig svar på om bedriftene i frifylkene gis større støtte enn andre bedrifter, skal vi spesielt se på utskuddene. I kapitlet om tilsagn og prioriteringer pekte vi på at utskuddene har hatt økt særlig mye i frifylkene. Den relativt store betydning av utskuddene viser seg også på prosjektnivå.

Tabell 4.12 - Tiskuddsandel, prosjekter i frifylkeperioden (tiskudd av totale kostnader), sammenligning frifylkene med blandingmodellfylkene

	Frifylkene	Nord-Trøndelag	Finnmark	Blandingsmodellen	Nordland Troms	Sør-Norge
Alle prosjekter	29.2	24.8	33.0	20.7	23.8	18.8
Bedriftsutviklingsprosjekter	51.4	48.1	54.7	32.9	32.9	32.9
Andre prosjekter	20.6	11.3	27.7	17.7	21.6	15.5
N	64	29	35	233	86	147

Tiskuddsandelen er i gjennomsnitt høyere i frifylkebedriftene enn i bedriftene under blandingmodellen. Dette gjelder imidlertid i første rekke for Finnmark, samt for rene bedriftsutviklingsprosjekter i begge fylkene, det vil si prosjekter som pr. definisjon bare omfatter tilsagn av bedriftsutviklingsutskudd fra frifylkene/DU. I Nord-Trøndelag ligger gjennomsnittlig tiskuddsandel bare 1 prosentpoeng høyere enn for bedriftene i Nordland og Troms, men 6 prosentpoeng høyere enn for bedrifter under blandingmodellen i Sør-Norge. Når det gjelder tiskuddsandel for andre prosjekter enn bedriftsutviklingsprosjekter, blant annet investeringsprosjekter, har Nord-Trøndelag en tiskuddsandel som er betydelig lavere enn de andre fylkene. Årsaken til det er antagelig delvis at de betingede lån som riktignok er tatt av tiskuddsrammen, men som nok i stor grad oppfattes som lån av bedriftene, naturlig nok.

La oss oppsummere. Denne gjennomgangen av finansieringsstrukturen viser at det ikke er helt uten grunn at mange bedrifter i Nord-Trøndelag og Finnmark ser på fylkeskommunen som en viktigere finansieringspartner enn banken. Grunnen er ikke at banken gir prosentvis mindre støtte. Det er først og fremst slik at frifylket kommer relativt sterkere inn på finansieringssiden og særlig via *høye tiskuddsandeler og reduserte krav til egenfinansiering*. Dette gjelder særlig prosjekter hvor bare *bedriftsutviklingsmidler* er involvert. I de andre fylkene er tydeligvis slike bedriftsutviklingsaktiviteter noe som i høyere grad skjer på basis av egne ressurser.

Lav egenfinansiering kompensert med høy frifylkesstøtte, er særlig påtagelig i Finnmark. I Nord-Trøndelag er også egenfinansieringen relativt lav. Men forskjellen til blandingmodellen er ikke så dramatisk når det gjelder omfanget av støtten fra frifylket i form av tilskudd, lån og garantier.

Frifylkenes finansielle betydning

Den sterkere tilknytning bedriftene i frifylkene har til det offentlige næringsapparatet og de distriktpolitiske virkemidlene kommer også til uttrykk på andre måter. Det gjelder bedriftenes syn på fylkeskommunene som samarbeidspartner i prosjektene. I hele 91 % av prosjektene i frifylkene var fylkeskommunene en aktuell samarbeidspartner helt fra starten av. I de andre fylkene gjaldt det for 82% av tilfellene.

Tabell: 4.13 - Hvis DU/Frifylke-støtte ikke var blitt gitt, hva ville skjedd med tilaket? Prosentfordeling, prosjekter innvilget i frifylkeperioden.

	Bege frifylkene	Nord-Trøndelag	Finnmark	Blandingsmodellen	Nordland Troms	Sør-Norge
Satt i gang og gjennomført som planlagt	13	21	5	30	24	34
Satt i gang i full skala, men gjennomført over lengre tid	7	9	5	12	16	5
Satt i gang i mindre skala	19	15	23	23	21	27
Satt i gang som prøve/forprosjekt	4	3	5	2	2	1
Lagt på is	28	15	39	15	11	22
Henlagt	26	30	23	14	15	19
Annet	3	6	0	4	5	2
N	72	33	39	255	167	88

Realisering av prosjektene i frifylkene var videre i mye større grad gjort avhengig av at man fikk støtte fra fylkeskommunen. Det gjelder for begge fylkene, men mest i Finnmark. Hvis man ikke hadde fått støtte fra fylket ville bare 39% av prosjektene blitt iverksatt, hvorav halvparten i mindre skala. For bedriftene under blandingmodellen ville hele 65% av prosjektene uavhengig av støtte blitt fullført i større og mindre grad som planlagt. Forskjellen er som tabellen over viser også stor om en sammenligner frifylkene med Nordland og Troms, hvor 61 % av prosjektene ville ha blitt igangsatt uavhengig av støtten fra DU. Endelig ser man det samme mønsteret i bedriftenes vurdering av støtten fra DU/Frifylket sammenholdt med andre faktorer som påvirker de resultater man oppnår.

Tabell 4.14 - Sett i forhold til støtten fra Frfylket/DU hvor viktig har følgende vært for prosjektets resultater? Bedrifter med registrerte prosjekter i frifylkeperioden

Gjennomsnittskarakter av 1= Mye viktigere til 5= Mye mindre viktig.

	Frifylkene	Nord-Trøndelag	Finnmark	Blandingsmodellen	Nordland Troms	Sør-Norge
Redusert arbeidsgiveravgift	4,22	4,36	4,10	4,01	3,86	4,10
Skattefri fondsvestninger	4,59	4,81	4,42	4,13	4,03	4,19
Annen offentlig støtte	4,25	4,32	4,19	4,03	3,85	4,15
Banklån	3,13	3,32	2,97	3,31	3,37	3,27
Lokalt næringsmiljø	3,67	4,00	3,41	3,99	3,91	4,04
Kommunal næringsutviklingsinnsats	4,00	4,17	3,85	4,09	4,18	4,04
Markedsutvikling	3,56	3,81	3,37	3,11	3,08	3,12
Rasertofris	4,23	4,28	4,19	3,60	3,84	3,47
Tilgang på arbeidskraft	4,16	4,05	4,25	3,82	3,85	3,80
Konsulentstøtte	4,22	4,19	4,24	4,10	4,08	4,12
N	39-54	18-25	21-29	158-181	57-67	101-114

Jevnt over vurderes andre faktorer enn støtten fra de distriktrettede virkemidlene å være av mindre betydning i frifylkene enn i blandingsmodellen. De fleste bedriftene vurderer videre disse faktorene relativt lavt, med unntak for betydningen av banklån,

markedsutvikling og kommunal næringutvikling. De to sistnevnte faktorene ser frifylkebedriftene som litt viktigere enn bedriftene innenfor blandingsmodellen.

Oppsummert ser vi at realisering av prosjekter i frifylkene i større grad er betinget av støtten fra fylkene, enn i DU-støttede bedrifter for øvrig.

Fylkene er ikke bare viktig for bedriftene i realisering av enkeltprosjekter. Hva betyr de bedriftsrettede virkemidlene for bedriftenes økonomiske situasjon totalt sett? I tabell 4.15 er beskrevet bedriftenes avhengighet av støtte fra frifylkene/DU.

Tabell: 4.15 -

Innen hvilket tidsrom er det rimelig å vente at bedriften skal kunne drive bedriftsøkonomisk lønnsomt uten støtte fra DU/Frifylket?* Bedrifter med innvilgede prosjekter i frifylkeperioden, presenter.

	Frifylkene	Nord-Trøndelag	Finnmark	Blandingsmodellen	Nordland Troms	Sør-Norge
Er i praksis uavhengig av frifylket/DU iltalende	50	55	46	58	57	58
Vil være uavhengig innen 2-3 år	19	14	24	21	18	25
Vil være uavhengig innen 4-5 år	15	14	15	12	13	10
Vil være uavhengig innen 10 år	5	7	3	6	7	5
Urealistisk å tro at man vil bli uavhengig	11	10	12	4	5	2
N	62	29	33	233	84	149

Slik spørsmålet er stilt kunne det kanskje av noen oppfattes bare å dreie seg om driftssvøte. Spørsmålet om avhengighet av støtte for å drive bedriftsøkonomisk lønnsomhet er imidlertid stilt generelt, og må også oppfattes å dreie seg om andre former for støtte som investeringsstøtte og lån som bedriften ellers ikke ville ha fått finansiert. Når det gjelder bedriftenes økonomiske avhengighet av friflykene/DU, ser vi at noe flere bedrifter i friflykene oppfatter seg som avhengige av økonomisk støtte for å drive økonomisk lønnsomt på kort og mellomlang sikt. Forskjellene er imidlertid ikke særlig store.

Oppsummert ser vi at støtten fra friflykene synes å ha noe større betydning for prosjektene enn i de øvrige fylkene, særlig gjelder det realisering av prosjektene.

4.5 Effekter prosjektnivå

Vi har tatt utgangspunkt i de prosjekter som er registrert i friflykeperioden og sammenlignet disse med prosjekter under blandingmodellen i perioden 1988 og opp til idag.

Tabell 4.16 - Prosjektformål - i prosent av bedrifter med prosjekter i friflykeperioden*.

Prosjektformål	Friflykene	Nord-Troms	Finnmark	Blandingsmodellen	Nordland Troms	Sør-Norge
Produktutvikling	12	17	7	24	23	24
Produksjonsteknologisk omstilling	12	6	17	6	7	6
Kapasitetsutvidelser	24	23	24	28	27	28
Etablering	38	37	39	35	30	37
Fllytting	3	6	0	5	3	7
Markedsføring/markedsplanlegging	24	26	22	18	14	20
Kompetanse/opplæring	16	9	22	13	7	17
Moderisering	0	0	0	4	3	4
Annelt	16	17	15	18	19	17
N	76	35	41	262	93	169

* Et prosjekt kan ha flere formål. Prosenkategoriene summerer seg derfor opp til over 100 %.

Det er jevnt over ikke så store forskjeller i prosjektformål. Etablering, kapasitetsutvidelser og markedsføring er de viktigste formål i friflykene samlet. Etablering, kapasitetsutvidelser og produktutvikling er de viktigste formålskategorier i de øvrige bedriftene.

Tabell 4.17 - Andel bedrifter hvor man mente å finne positive effekter av prosjektet i prosent av alle prosjektene i friflykeperioden. prosent.

	Friflykene	Finnmark	Nord-Trønd.	Blant med.	Nordland Troms	Sør-Norge
Produktutvikling	62	70	54	56	54	56
Nye markeder	63	77	50	64	68	62
Teknologiske forhold	47	57	36	54	59	52
Administrasjon	51	65	37	31	38	27
Kompetanse	67	78	56	54	62	49
Organisjonsutvikling	41	57	26	24	33	19
Nettverk	47	59	36	34	42	29
Sysselsetting	56	65	48	59	64	56
Redusert risiko	64	80	52	48	53	46
N	43-48	20-23	22-25	170-185	59-64	109-122

På to områder finner man forskjeller av noen betydning mellom friflykene og de øvrige fylkene. For det første scorer friflykene klart høyere på det man kunne kalle for "nyke" områder, *administrasjon, kompetanse, organisasjonsutvikling og nettverk*. Således mente 51 % å registrere positive erfaringer innenfor administrasjon, mot 31 % for blandingmodellens vedkommende. I spørsmålet om kompetanseheving hadde 67 % registrert en positiv effekt i friflykene mot 54 % i blandingmodellen. For organisasjonsutvikling var tallene henholdsvis 41 % og 24 %, og for nettverk 47 % og 34 %. Det andre område hvor det er en viss forskjell er spørsmålet om *risikoaavlasting* hvor 64 % i friflykene mente dette var en positiv effekt, mot 48 % for øvrig.

Når det gjelder effekter på sysselsettingen og nye markeder er det ubetydelige forskjeller. I friflykene mente man i 56 av prosjektene at det hadde vært en positiv effekt, mot 59 % i de øvrige fylkene. M.h.t. markeder mente 62 % i friflykene mot 56 % i blandingmodellfylkene at det hadde vært positive effekter.

For *teknologiske forhold* var det relativt sett flest bedrifter som hadde registrert positive effekter i blandingmodellfylkene, 54 %, mot 47 % i friflykene.

Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom de to friflykene. Det er i første rekke i *Finnmark at effektene er positive*. Her finner man for alle kategorier en mere positiv vurdering av effektene enn i Nord-Trøndelag og blandingmodellen. I *Nord-Trøndelag ligger effektene både på markeds, teknologi og sysselsettingssiden i underkant av resultater oppnådd i blandingmodellen*. Generelt synes det imidlertid å være en forskjell mellom de nord-norske fylkene og de sør-norske, ved at jevnt over flere bedrifter er positivt fornøyd i Nord-Norge enn i Sør-Norge. I Finnmark blir resultatene jevnt over vurdert i overkant av Nordland Troms, mens effekter av prosjektene i Nord-Trøndelag for noen områder ligger litt over og for andre litt under Sør-Norge for øvrig.

Vi påpekte tidligere at en relativt stor andel av prosjektene i friflykene hadde vært betinget av støtten fra friflykene for å kunne realiseres. Et spørsmål det kan være naturlig å stille, er om disse "friflykebetingede" prosjektene relativt sett gav bedre eller dårligere resultater enn de prosjekter som uansett ville ha blitt gjennomført, om enn kanskje i mindre skala eller over lengre tid. Vi har undersøkt dette, og sammenlignet med bedriftene i blandingmodellen.

Tabell 4.18 - Prosjekter med positivt resultat etter avhengighet av støtte fra Frifylket for gjennomføring, prosentandeler.

	Frifylkene		Blandingsmodellen	
	Ubetingede	Betingede	Ubetingede	Betingede
Produktutvikling	58	64	56	55
Nye markeder	66	60	64	69
Teknologiske forhold	52	49	56	51
Administrasjon	48	55	31	31
Kompetanse	68	64	52	49
Organisjonsutvikling	42	41	23	21
Nettverk	41	57	33	34
Syssetsetting	50	62	57	60
Redusert risiko	62	70	47	50
N	24-27	18-22	110-123	50-55

Det viser seg da ikke å være noen enyldige forskjeller mellom de to kategoriene for frifylkenes vedkommende. Forskjellene er ikke dramatiske i den forstand at de tyder på at frifylkene går inn med støtte til prosjekter som ellers ville ha blitt finansiert fordi prosjektene var så dårlige. På enkelte områder, bl.a. teknologiske forhold gir de betingede prosjektene litt dårligere resultater. På andre områder, bl.a. syssetsetting gir de betingede prosjektene bedre resultater. For bedriftene i blandingsmodellen er det ubetydelige effektskjeller mellom de prosjekter som har vært betinget av DU-støtte for gjennomføring og de som ikke har vært det.

Oppsummert ser vi at Finnmark jevnt over har registrert noe mer positive effekter av prosjektene enn i landet for øvrig. I Nord-Trøndelag blir effektene vurdert lavere enn i Nord-Norge, og omtrent som i Sør-Norge for øvrig.

4.6 Virkemidler, konkurransevne og bedriftsutvikling

Effekter på bedriftenes konkurransevne og utvikling

I det følgende skal vi, basert på intervjuundersøkelsen, ta for oss bedriftenes erfaringer med frifylkesystemet i Nord-Trøndelag og Finnmark. Temaet som her belyses er først og fremst hvilken betydning frifylkeordningen har, vil ha, eller har hatt på bedriftenes økonomi, konkurransekraft og utvikling.

I tabellen nedenfor er de ulike virkemidlene forsøkt satt opp mot hverandre - i det en har sett på den prosentvise andelen av de spurte som mener at de respektive virkemidlene har svært stor eller stor innvirkning på konkurransevnen.

Tabell 4.19 - Andel spurte som mener at virkemidlene har meget stor eller stor betydning for bedriftens konkurransevne i løpet av de siste ti årene. Prosent.

	Lån	Innv.- tilskudd	Bed. utv tilskudd	Garantier	Andre frifylke- midler	N
Nord-Trøndelag	40	47	18	19	5	40-42
Finnmark	53	66	47	11	4	53-54
Nordland Troms	60	73	37	22		101-104
Sør-Norge	51	59	34	16		202-203
Blandingsmodellfylkene samtlet	54	63	35	18		304-307

Uifra dette målet ser vi nok så enydig at investeringsstikkuddet vurderes å ha størst virkning på konkurranseevnen, dernest er rekkefølgen lån, bedriftsutviklingsstikkudd, garantier. - mens andre virkemidler under frifylkene (f.eks. transportstøtte, kystutviklingsfond) "scorer" aller lavest.

Bedriftene i Nord-Trøndelag har klart den minst positive vurderingen av virkemidlene i systemet - bortsett fra de minst betydningfulle - garantiene og andre frifyllemidler. Særlig svak "karakter" får bedriftsutviklingsstikkuddet i Nord-Trøndelag - En må kunne spørre seg om hvor heldig Næringsfondet har vært med bruken av disse stikkuddene.

Finnmarksbedriftene vurderer de ulike virkemidlene omtrent som i blandingsmodellfylkene. Garantier vurderes riktignok lavere her, mens bedriftsutviklingsstikkudd vurderes høyest i Finnmark. Lån og investeringsstikkudd vurderes videre noe lavere i Finnmark enn i de to andre nord-norske fylkene, Nordland og Troms

Hele 86% og 94% i henholdsvis Nord-Trøndelag og Finnmark mener altså at andre virkemidler under frifylkefondene (f.eks. transportstøtte, kystutviklingsfond og bygdeutviklingsfond) var uten betydning for deres bedrifter. Svært få bedrifter mener at disse tiltakene har stor eller svært stor betydning for konkurranseevnen.

Dette kan for det første tyde på at disse særegne tiltakene er lite utbredt - få bedrifter nyter godt av virkemidlene. Men det kan, for det andre, også tyde på at enkeltbedriftene ikke skiller mellom disse tiltakene og andre tiltak fra næringsfondet/utbyggingsfondet: Det kan altså rett og slett være liten bevissthet om disse tiltakene. For det tredje kan disse dataene ha sin årsak i at virkemidlene har hatt liten relevans for konkurranseevnen til bedriftene de er brukt i.

En samlet vurdering av hovedvirkemidlene er angitt i tabellen på neste side.

Tabell 4.20 - Bedriftenes vurdering av betydningen av lån, inv. tilsk, bedriftsutviklingsstikkudd og garanti - uveid gjennomsnitt. Fordeling i prosent.

	Svært stor	Stor	Middels	Liten	Uten	Sum
Nord-Trøndelag	19	12	10	10	50	100
Finnmark	28	17	5	5	46	100
Nordland/Troms	36	13	7	3	43	102
Sør Norge	31	10	8	7	45	101
Blandingsmodellfylkene samlet	32	11	8	6	45	100

Generelt sett er det oppsiktsvekkende at hele 50-60 % av bedriftene anser virkemidlene å ha liten eller ingen betydning for konkurranseevnen. Bruken av de virkemidlene synes å ha minst virkning i så måte i Nord-Trøndelag. I Finnmark er det en mindre andel som i gjennomsnitt svarer at virkemidlene har en svært stor konkurranseforbedrende effekt enn i landet ellers, men en større andel som angir at virkningen er stor sammenlignet med bedriftene i blandingsmodellfylkene. Sammenholder vi kategoriene svært stor og stor betydning, ser vi at virkemidlene har omtrent den samme betydning i Finnmark som i de to øvrige nord-norske fylkene.

Bedriftsutvikling

Bedriftene vurdering av virkemidlenes effekter på konkurranseevne kan med fordel sees i sammenheng med bedriftenes vurdering av DU/frifylkens virkning på enkeltkomponenter som kan ses å avgjøre denne konkurranseevnen. Bedriftene i utvalget ble spurt om virkemidlenes effekter på *produktutvikling, markedsandeler, evne til rasjonalisering, kompetanseheving, omstillingsevne og fortløpsmargin.*

I tabell 4.21 under har vi vist summen av andel spurte bedrifter som mener at DU/frifylkesystemet har hatt en positiv eller helt avgjørende innvirkning på bedriftenes

utvikling m.h.t. disse komponenter med avgjørende betydning for konkurranseevnen i næringslivet.

Tabell 4.21 - Andel spurte som mener at DU/frifylkens virkemidlene har helt avgjørende eller positiv betydning for bedriftens utvikling på enkeltområder de siste ti år. Prosent.

	Produkt- utvikling	Markeds- andeler	Rasjona- lisering	Omsill- ingsevne	Fortjen- este	Kompe- tanshev.	Uveid- gj.snitt	N
Nord-Trøndelag	45	37	38	37	39	42	39	36-38
Finnmark	65	54	48	33	58	56	52	42-46
Nordland/Troms	62	55	63	56	68		61	81-87
Sør-Norge	58	53	56	49	64		56	155-169
Landet ellers	59	53	58	48	65		57	237-256

Nord-Trøndelag får den svakest vurderingen på *alle* kategorier så nær som på omstillingssevne. På dette får fylket en bedre "karakter" enn Finnmark. *Finnmark* "score" *noe* *svakere* enn blandingmodellfylkene i gjennomsnitt. For produktutvikling kommer Finnmark høyest av alle. På vesentlige variabler som rasjonalisering og omstilling er imidlertid omdømmet klart svakere enn i blandingmodellen. Det skal her legges til at på flere variabler er det en relativt større andel av de spurte som tilkjennegir at DU/Utbyggingsfondet har hatt en helt avgjørende innflytelse for bedriften enn for landet ellers.

Det er imidlertid et interessant spørsmål om hvilke av de to svaralternativene "helt avgjørende" og "positiv" som impliserer den mest vellykkete virkemiddelbruk fra DU/frifylkens side. Svaret "helt avgjørende" kan tyde på et avhengighetsforhold til virkemiddelapparatet som ikke nødvendigvis er gunstig - iallefall ikke på sikt. Det svar

som karakteriserer det optimale for apparatet må imidlertid nødvendigvis variere fra bedrift til bedrift og over tid for den enkelte bedrift.

Flere kategorier her er sentrale målvarbler for bedriftsutviklingsstikkudet. For Nord-Trøndelag er det meget god overensstemmelse mellom vurderingen av DU/frifylkesystemets innvirkning på disse utviklingskategorierne og bedriftenes vurdering av bedriftsutviklingsstikkudets innvirkning på konkurranseevne som er skissert ovenfor. Tatt i betraktning Næringsfondet betydelige satsning på bedriftsutviklingsstikkudet - tyder dette materialet på at denne satsingen nærmerst har vært mislykket.

En tilsvarende sammenligning for Finnmark gir ikke like god overensstemmelse. Som vi ser av tabell 4.19 ovenfor svarer 47 % av bedriftene i Finnmark at bedriftsutviklingsstikkudet hadde en svært positiv eller positiv innvirkning på konkurranseevnen - mens tilsvarende andel for landet ellers bare var 36 %. Her har altså Finnmark den høyeste "score". Sammenligner vi med det uveide gjennomsnittet av de tradisjonelle virkemidlenes innvirkning på konkurranseevnen er imidlertid overensstemmelsen god.

Disse forholdene styrker vår oppfatning av et det er vanskelig å trekke noen bastante konklusjoner om Finnmark har et mindre vellykket bedriftsutviklingsarbeid enn blandingmodellfylkene.

For omstilling og rasjonalisering ligger begge frifylkene klart under blandingmodellfylkene. Apparatet i frifylkene tildels en mindre del av æren for effektivisering enn blandingmodellfylkene. Av frifylkene kommer Finnmark best ut, mens Nord-Trøndelag alder en gang får svakest vurdering.

En mindre andel av bedriftene i blandingmodellfylkene mener at DU-systemet er uten eller negativ betydning for forjensstemarginen enn i frifylkene. Dette skyldes først og fremst at relativt flere bedrifter i landet ellers karakteriserer DU-støtten som "positiv" for forjensstemarginen. Interessant er det imidlertid at flere bedrifter i frifylkene gir verdien helt avgjørende for forjensstemarginen på næringsfondets/utbyggingsfondet virkemidler. Det gjelder for 16 % av bedriftene i Nord-Trøndelag og 23 % av bedriftene i Finnmark, og bare for 9 % av bedriftene i blandingmodellfylkene. Denne forskjellen i sontring mellom "positiv" og "helt avgjørende" kan bety at relativt flere bedrifter i frifylkene står i et avhengighetsforhold til det distriktspolitiske virkemiddelapparatet.

Tabellen viser at i Finnmark vurderes effekten av virkemiddelapparatet på bedriftenes kompetanseheving vesentlig høyere enn i Nord-Trøndelag. Hele 63 % av bedriftene i

Nord-Trøndelag mener at frifykkesystemet er uen eller har negativ effekt på kompetans utviklingen i bedriften, mens tilsvarende tall for Finnmark er 43 %.

Oppsummerer vi materialet vedrørende virkemiddelapparatets evne til å bidra med styrking av næringslivets konkurransevne, tyder materialet på følgende: *Bedriftene i Nord-Trøndelag er klart minst fornøyd*. Det er vanskeligere å trekke klare slutninger ved sammenligning mellom Finnmark og blandingmodellfylkene. Men materialet gir iallefall ingen pekepinn på at frifykeforsøket i Finnmark hever det distriktpolitiske apparatets evne til å styrke næringslivets konkurransekraft. Av de tradisjonelle virkemidlene vurderes bedriftsutviklingsutskuddet særlig lavt av bedriftene. Dette gjelder i spesiell grad Nord-Trøndelag. Tatt i betraktning dette fylkets relativt sterke prioritering av bedriftsutvikling - er dette en sterkt negativ dom for Næringsfondet. Andre virkemidler under frifykene vurderes lavest. Dette kan tyde på at disse virkemidlene som bedriftsrettede virkemidler nærmest er uten relevans.

4.7 Sammenfating

Sammenfatter vi de eksterne effekter av forsøket slik de ulike datakildene gir oss informasjon framkommer følgende hovedtrekk:

a) *En relativt lik utvikling i næringslivet og i bedrifter med tilsagn totalt sett i frifykene og de øvrige fylkene.* Næringsutviklingen i de to fylkene i frifykeperioden har vært relativt lik med landet for øvrig. Arbeidssyrtken vokste litt mer i de to fylkene i frifykeperioden. For perioden 1989-91 sett under et har vi sett at bedriftene i Nord-Trøndelag med tilsagn fra virkemiddelapparatet, hadde omtrent lik utvikling som bedriftene i blandingmodellfylkene for variablene risikoklasseseending, omsetningsvekst og sysselsetningsvekst. Finnmark hadde en noe svakere utvikling i bedriftsmassen enn blandingmodellfylkene for endring i risikoklasse og sysselsetningsendring, og omtrent lik for omsetningsvekst.

b) *Mer tap i de to frifykene.* Tap på engasjementer var relativt sett noe høyere i de to frifykene enn i landet for øvrig. De store tapene skyldes i første rekke at fylkene fikk store tap i 1989 og 1990. Det siste året har tapsnivået blitt redusert både absolutt og i forhold til blandingmodellfylkene. Tapsutviklingen for perioden sett under ett er imidlertid ikke mer negativ enn at begge fylkene ligger på plussiden når det gjelder akkumulerte tap i forhold til de tapsnummer man har fått.

c) *Høyere prosjektarhengighet i frifykene.* Prosjektene i frifykene hadde en noe lavere egenfinansieringsandel og var i større grad avhengig av støtte fra frifykene for å realiseres. Tilskuddsandelene var betydelig høyere for bedriftsutviklingsprosjekter.

d) *Ulke effekter av prosjekter i de to frifykene.* I Finnmark ble prosjektenes effekter vurdert positivt av relativt flere enn i blandingmodellfylkene. For Nord-Trøndelags vedkommende lå resultatene jevnt over i underkant av blandingfylkemodellen totalt sett, men avviker ikke så mye fra de resultater som oppnås i bedrifter i Sør-Norge.

e) *Ulke vurdering av virkemidlenes betydning for konkurransevnen i de to frifykene.* I Finnmark vurderes virkemidlenes betydning relativt likt med blandingmodellfylkene, mens man i Nord-Trøndelag vurderer virkemidlenes betydning klart lavere.

Hvordan skal dette mønsteret fortolkes? I Finnmark er de eksterne effektene av virkemidler og prosjekter vurdert omtrent på linje med blandingmodellfylkene. Bedriftene i Finnmark får i gjennomsnitt mye mer støtte (ref. størrelsen på Ulf's budsjettert og størrelsen på prosjektene). Slik sett skulle man kunne forvente at en større ressursinnsats hadde fått en relativt sett enda større betydning for det som skjer i bedriftene. Bedriftenes totale utvikling fra 1989 til 1991 ligger bare litt i underkant av blandingmodellfylkene. Det kan egentlig tolkes positivt tatt i betraktning Finnmarks særegne strukturelle problemer.

I Nord-Trøndelag er det motsatt ved at på den ene siden de eksterne effektene av prosjekter og særlig av virkemidlene generelt sett vurderes lavere. Dette tyder på at virkemidler og prosjekter ikke gir tilfredsstillende resultater. Bedriftsmassen med tilsagn utvikler seg omtrent likt med de øvrige DU-fylkene i perioden 1989-91.

Mønsteret synes noe motstridende. Oppsummerer vi utviklingen i de bedrifter som har fått tilsagn har i perioden 1989-91 vært relativt positiv i de to fylkene, mens effekter og betydning av virkemidlene har vært i underkant av hva man kanskje skulle ha lov til å forvente.

To fortolkninger er mulig. Den første kan vi kalle for *synlighetshypotesen*. Bedriftene i frifykene ser ikke betydningen av den støtte som ytes av frifykene. Det kan skyldes at nærheten gjør at krav og forventninger blir særskilt store, eller at det er vanskelig for bedriftene å se de langsiktige effekter av prosjektene. Særlig gjelder det for bedriftsutviklingsprosjekter som ofte er av langsiktig karakter. Den andre fortolkningen

kan vi kalle for *støttevhengighetshypotesen*. Det kan være at det etterhvert har skjedd en prioritering av gode bedrifter mer enn viktige prosjekter. En positiv utvikling i bedriftsmassen totalt sett behøver i så fall ikke å ha så mye å gjøre med de prosjekter som får tilsagn å gjøre, men er ganske enkelt et resultat av at bedriftene er "gode" i utgangspunktet.

Det kan være deler av sannhet i begge hypoteser, og det er vanskelig å si hvilken som veier tyngst. Et hovedpoeng uansett er at det synes nødvendig å stille *kritiske spørsmål til virkemiddelbruken og de prosjekter som velges ut som støtteverdige og utviklingseffekten av disse*. Hvis det for det første er slik i *forkant* at mange av prosjektene ikke ville ha blitt realisert uten støtte fra fylkene, og hvis det for det andre er slik at effekten av prosjekter og virkemidler er lite synlige i *ettertid* for bedriftene selv, er det all grunn til å være kritisk til om dette har vært så viktige prosjekter for bedriftene.

5. OPPSUMMERING OG DRØFTING

5.1 Bakgrunn og rammer for forsøket

Før vi gir en oppsummering og sammenfattende vurdering skal vi drøfte en del bakgrunnsfaktorer og rammebetingelser som det er viktig å ha i minne for å forstå og forklare de resultater fylkene har oppnådd, og problemer de har støtt på.

Hovedmotivasjon for å sette i gang frifylkeforsøket i Nord-Trøndelag og Finnmark var ønsket om å få til en mer *fleksibel, effektiv og målrettet lokal tilpasning* av virkemiddelbruken i nærings- og distriktspolitikken ved å legge hele styringen til det lokale nivå. Dette stod i motsetning til tidligere da riktignok mange beslutninger ble tatt lokalt, men de største prosjektene, ca. 40 % av midlene og den overordnede styringen skjedde via Distriktenes Utbyggingsfond i Oslo.

Det er også viktig å understreke at det parallelt med frifylkeforsøket skjedde en delvis desentralisering og økt lokalt ansvar også i de andre fylkene. Det var således ikke en sentralstyrt modell som ble det sammenligningsgrunnlag forsøket skulle testes opp mot, men heller en blandet lokal- og sentralstyrt. Det siste er betegnet som en blandingmodell. Det bør også presiseres at det ikke her dreier seg om en frihet til å gjøre hva man vil, men en frihet under ansvar i den forstand at man fremdeles er forpliktet på de overordnede rammer og mål for distrikt- og næringspolitikken. Kjernespørsmålet er om fylkene ved en fullstendig lokal fristilling makter å føre en mere *utviklingsorientert* politikk og jobbe mer *effektivt* enn ved et kombinert lokalt og sentralt ansvar.

Frifylkeforsøkene ble satt igang i en periode som skulle vise seg å være inngangen til en dramatisk nedtur i norsk og internasjonal økonomi, med fallende produksjon, sterkt økende ledighet og en sær-norsk krise i banknæringen. Følgen av det var at frifylkene, som finansinstitusjoner fikk en enda mere sentral rolle enn det man nok i utgangspunktet hadde tenkt seg. De defensive oppgavene, brannslukking, omstillinger, restruktureringer, redningsaksjoner etc. ble en like så påtrengende del av aktiviteten som framtidig nyskaping og utvikling av nye næringer. Når det er sagt, skal det også understrekes at man var satt i stand til å innta en ganske aktiv rolle. De budsjettnessige rammer for fylkene var betydelig oppskalert sammenlignet med de midler man fikk gjennom DU-systemet før fristilling. Den økte ressurstilgangen var ikke et planlagt element av forsøket. Det viktige her er imidlertid å understreke at økte rammer og lokal disponering

av de midler som tidligere ble bevilget av DU sentralt, førte med seg at man lokalt i fylkene disponerte over betydelige *merressurser* i forhold til tiden før fristilling.

Den økonomiske nedgang og krisen i finansmarkedet førte til økende tap, konkurser etc. både i friflykene og i DU-systemet for øvrig. Denne utviklingen førte til en økende oppmersomhet på *lønnsomhets- og risikospørsmål* ved bruk av de distriktpolitiske virkemidlene. Det har skjedd en dreining fra primært å vektlegge mål om distrikutvikling, til en sterkere fokusering på at virkemidlene må settes inn i prosjekter og foretak som er preget av internasjonal markedsliberalisering og økonomiske sentraliseringsendelser, syns imidlertid å svekke næringslivets konkurransefortrinn i distrikter og utkant. Økonomien i distriktbedrifter og prosjekter blir mer sårbare. Det er blitt vanskeligere i det hele tatt å ligge på plussiden i regnskapet. Politikken har derfor blitt at man skal være mer kritisk til hva man støtter. Gode intensjoner om å støtte fjernliggende distrikter er i praksis ikke lenger et overordnet krav i forhold til økonomien i prosjektene og bedriftens finansielle muligheter til å følge opp sine forpliktelser.

Disse utviklingsstrek og rammebetingelser har sammen med selve modellkonseptet for friflykeforsøket resultert i at man har fått noe som kan karakteriseres som en *lokal utviklingsdøkk*. En lokal utviklingsbank på næringsområdet er noe nytt. Her er utviklingsmål og økonomiske krav sideordnet. Det dreier seg om finansiering av prosjekter og programmer gjennom låne- og tilskuddsordninger. Bankene kontrolleres av representanter fra ulike deler av fylket. Siktemålet er å fremme langsiktige utviklingsmålsettinger for hele og deler i det aktuelle fylket. Midlene administreres av byråkratisk oppbygde forvaltningsinstitusjoner.

5.2 Resultater av evalueringen

Vi skal i det følgende beskrive og drøfte ulike typer av effekter av forsøket, og i det neste avsnittet sammenfatte dette i forhold til hovedproblemløsningene i evalueringen.

Overordnet strategit utvikling

Lokalt formulerte mål og strategier skal i prinsippet være retningsgivende for den virkemiddelbruk og de prioriteringer som gjøres. Man finner i den forbindelse en ulik tilnæringsmåte i de to fylkene. Nord-Trøndelag har en sterk grad av *markedsorientering* i sin tenkemåte ved at generelle bedriftsøkonomiske kriterier som lønnsomhet,

verdiskapning, internasjonal konkurransevne etc. er satt i fokus. Denne tenkingen modifiseres med spesielle distrikt- og næringsorienterte tildelings- og målkriterier definert gjennom de såkalte trakt- og pukkellmodellene. Finnmark har en sterkere grad av *planorientering* i sin tenkning ved at man definerer bestemte satsingsområder og prioriterte målgrupper.

Over tid har det skjedd endringer i prioriteringskriteriene. Generelt har en blitt mer tilbakeholden og kritisk i vurderingene av låntakere og prosjekter, som følge av tap på engasjementer og en sterkere bedriftsøkonomisk orientering i det nasjonale virkemiddelapparatet og nasjonal politikk. I Finnmark har antallet satsingsområder blitt redusert, altså en ytterligere konsentrasjon. I Nord-Trøndelag er traktmodellen moderert eller alternativt, verdiskapningskriteriet styrket. De to fylkene har jobbet på ulik måte med strategit utvikling. I Finnmark utarbeides det årlige planer, mens Nord-Trøndelag har utarbeidet en generell strategisk næringsplan som man følger opp med sektorplaner på områder man anser som sentrale, som landbruk og reiseliv. Viljen til og interessen for å jobbe strategisk, foreta veivalg og trekke næringslivet inn i dette synes absolutt å ha vært til stede i friflykene, og har blitt utviklet gjennom forsøket. M.a.o. det har vist *evne til læring*.

Oppmerksomhet

Generelt kan det således hevdes at friflykeordningen har ført til betydelig oppmerksomhet i lokalt nærings- og samfunnsliv. Man fikk en "søknadsboom" i tiden rett etter fristilling. Søknadsmassen har gått noe ned blant annet som følge av de økonomiske nedgangskonjunkturerne. Forsøkene har ført til stor interesse for næringsutviklingsarbeidet fra flere etater. Intent i næringsetatene har ansvaret som ligger i friflykeordningen ført til økt engasjement. Det har videre ført til en generell, men merkbart endring i fylkespolitikernes interesse for og engasjement i næringspolitikken. Det har blitt langt større interesse for fylkenes næringsarbeid fra næringslivet selv. I Nord-Trøndelag har særlig arbeidet med strategisk næringsplan bidratt til en bedre kontakt mellom det offentlige forvaltningsapparatet og næringslivet. I Finnmark var interessen for plansiden moderat til å begynne med, men dette har blitt bedre. Den økte oppmerksomhet merkes dels direkte i form av søknader, dels indirekte i form av henvendelser til kommunenes næringssektorer/konsulenter. Disse rapporterer om en merkbart endring på grunnplaner i næringslivet - ikke bare i organisasjonene. Endelig har forsøket avstedkommet en rekke avis- og mediaoppslag. En god del av informantene stiller seg riktignok tvilende til den positive nytte-effekten av sismevante, som ihvertfall i den nasjonale pressen har dreid seg om kontroversielle enkeltsaker, mer enn de store linjene i friflykenes politikk og praksis.

Organisering og arbeidsformer

Frifylkene er institusjonelt organisert som et fond administrert av næringsapparatet i fylkeskommunene, og med fondssyrer besatt av politisk valgte representanter og representanter for arbeids- og næringslivet. Overordnede planer og retningslinjer for fondssyrenes virksomhet fastlegges av fylkesting/fylkesutvalg. Gjennom tapsansvaret underlegges fylkene krav fra staten som kapitalvært om en effektiv utnyttelse av de ressurser, penger og personell, de som finansinstitusjoner disponerer. Man har på denne måten søkt å kombinere tre typer av organisasjonsprinsipper: Finansinstitusjonens ideologi, byråkratiet som utøvende og politisk sammensatte organer som styrende part.

Det har alt i alt skjedd en god del endringer i måten fylkene fungerer og jobber på i næringsarbeidet. Etter hvert har man som nevnt lagt økende vekt på kriterier som lønnsomhet, risiko, verdiskaping etc. sammenholdt med regionale utviklingskriterier i videre forstand. *Bedriftsøkonomi og finansielle betraktninger har fått økt gjennomslagskraft.*

Spørsmålet er om dette har gått på bekostning av utviklings- og distriktpolitiske mål. Mange sentrale informanter i de to fylkene mener at det har skjedd. Frifylkenes har blitt *mindre utviklingsinstitusjon og mer bank*. Bankrollen har etter hvert slått særdeles tungt inn i frifylkene. De aller fleste informantene mener at man i dag ligger nærmere bankrollen enn utviklingsrollen. Når det er sagt, mener imidlertid svært mange at det har vært en nødvendig utvikling og at det kan virke positivt og oppdragende på langt sikt. Blant bedriftene er det videre en svært stor andel som ser forholdet til frifylkene som viktigere enn forholdet til banken. Frifylkefondene anses å være en helt sentral finansieringsinstitusjon for mange av bedriftene.

Kontakt mellom søker og myndigheter blir viktigere i søknadsfasen. Det sasses mer på samarbeidspartnere, på alliansebygging og på "overbevisning" om at man er i pakt med definerte mål og strategier, samt at prosjekt og bedrifter er "sunne" og velfunderte. Man har videre fått til en del interessante samarbeids- og samordnings tiltak mellom frifylkefondene og andre offentlige instanser.

Når det gjelder den interne organisering i fylkeskommunene, er de viktigste endringer som har skjedd at man har fått en mer *næringsfaglig organisering* av saksbehandling og utvikling av ulike næringsområder, samt en betydelig grad av *delegering* av beslutninger om bevilgning til administrativ nivå. Disse endringer er ikke nødvendigvis og utelukkende et resultat av selve frifylkeforsøket. De kunne godt ha funnet sted innenfor rammen av blandingsfylkemodellen. På samme tid kan en godt tale om at frifylkeforsøket

har vært en gylden anledning til å få til slike endringer. Forsøket blir en *katalysator* for å mobilisere lokalt og generere endringer.

Et område hvor det imidlertid ikke har skjedd endring i vesentlig grad, er selve beslutningsprosessen. Man har adoptert *den sedvnlige saksbehandlingsrollen* hvor man venter på at bedriftene kommer med søknader som så behandles i fylkene. Det er generelt sett små forskjeller mellom frifylkene og de øvrige fylkene m.h.t. hva som skal til for å få gjennom prosjekter. Den mest synlige og merkbare endringen er utstrakt delegering av beslutningsmyndighet til administrasjonen i kurante saker, og saker hvor det ikke inngår store beløp. Videre har man drevet med forsøksvirksomhet når det gjelder delegering av forvaltning av mindre beløp til noen primærkommuner. Urvikterollen har ikke vært definert inn i kjernen av beslutningsprosessen og vært rettet mot den enkelte bedrift. Urvikleroppavene har i hovedsak bestått i å jobbe med generelle næringsstrategier på fylkesnivå, samt utforme en del regionale utviklingsprosjekter og -programmer.

Saks- og kundebehandling

Tilsagn og støtte er i større grad avgjørende for oppstart og realisering av prosjekter i frifylkene enn i blandingsmodellfylkene. Generelt synes frifylkebedrifter som får tilsagn å ha en noe *sterkere fokusering på fylkene som støttespiller* enn under blandingsfylkemodellen. Det må antas å ha med fylkenes strategi for finansiering av bedrifter og prosjekter å gjøre. Egenandelen er lavere i prosjekter som realiseres i frifylkene. Tilskuddsandelen er høyere for bedriftsutviklingsprosjekter. Den større betydning av frifylkene for realisering av prosjekter kan også fortolkes i lys av at i frifylkene ligger all beslutningsmyndighet lokalt, at man her disponerer over relativt rikelig med midler, og derfor fikk økt etterspørsel, særlig i første del av forsøket.

Videre kan selve saksbehandlings- og beslutningsprosessen føre til økt vektlekking av støtte fra fylkene i næringslivet. Denne preges av betydelig personlig, direkte informasjonsutveksling, drøftinger og "forhandlinger". Opplysninger fra bedriftsundersøkelsen tyder imidlertid på at det også gjelder i større grad for andre typiske "utkantpregede" fylker under blandingsmodellen, som Nordland og Troms. Forøvrig finner man enkelte særpreg ved de to fylkene som på mange måter kan ses som et uttrykk for ulik strategisk orientering i næringspolitikken. Finnmark har med sin sterkere planorientering en større vektlekking på formelle rutiner, finansielle krav og utstrakt kontakt mellom forvaltningsapparat og næringsliv. Nord-Trøndelag synes ut fra sin markedsorientering å ha et mer pragmatisk forhold i saksvurderingene.

Nærheten kan være særskilt vanskelig å håndtere for *store saker*. Gjennomgang av et utvalg større saker illustrerte den store kompleksitet man i fylkene kan stå overfor når det

søkes om større beløp. Håndtering av slike store saker er vanskelig både som følge av stor usikkerhet om de forretningsmessige utsikter, stor risiko pga. beløpenes størrelse, konflikter mellom overordnede planer og lokale ønsker, og språk mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk rasjonale. Disse problemene gjør seg imidlertid også gjeldene for DU-systemet, om enn i mindre grad m.h.t. beløpets størrelse da man sentralt har mer ressurser å trekke på. Et særskilt problem oppstår imidlertid i frilyktemodellen dersom man ikke makter å ferdigbehandle saker. Særlig i Finnmark er inntrykket at man kan ha saker i systemet som aldri dør, som kommer tilbake på ny og på ny.

Et positivt resultat i begge fylkene er at man over tid har *reduisert saksbehandlingstiden*. I Finnmark er saksbehandlingstiden fremdeles høy, samtidig som man har gjort store framsteg. Denne effektivitetsgevinsten har flere årsaker, hvorav delegering av saker til administrativt nivå og nærhet mellom bedrift og beslutningstaker må antas å være blant de sentrale.

Til tross for redusert saksbehandlingstid, og til tross for at bedriftene i frilykene jevnt over er nærmere knyttet til og mer avhengige av næringsapparatet i frilykene enn i blandingsmodellen, gir bedriftsrepresentanter en *mindre positiv vurdering av frilykene som kunde- og saksbehandlere*. Frilykene får i gjennomsnitt dårligere karakterer på alle områder: bransjekompetanse, bedriftsøkonomisk kompetanse, kjennskap til bedriften, søknads- og saksbehandlingsruiner, fleksibilitet i saksbehandling, serviceinnstilling og evne til å lytte, samt oppfølging av bedriftens garanti- og låneforpliktelser. Det er stort sett ikke så store forskjeller de to frilykene imellom.

Samtidig viser det seg at frilykene for det aller meste har noe større innflytelse på prosjektene enn DU-personell innen blandingsmodellen. Det gjelder utforming av prosjektene, realisering, formidling av ekspertkompetanse, prosjektorganisering, lån- og lånebetingelser fra andre og risikoavslasing. Det er ikke så store forskjeller de to frilykene imellom bortsett fra at man i Finnmark har en større innflytelse på prosjektrealiseringen. Til tross for at man har et mer aktivt forhold til prosjektene betyr ikke det at prosjektene nødvendigvis blir bedre.

Tilsagn, satsning og prioriteringer

Hovedinntrykket fra informantanalysen er at man har satsert mer helhetlig og konsentrert i næringspolitikken enn før frilykeordningen ble satt i verk. Denne konsentrasjonen går dels på prioriteringen av bestemte bransjer og bedrifter framfor andre, dels på prioriteringsprinsippene i form av trakt- og pukkemodell i Nord-Trøndelag og definerte satsningsområder i Finnmark. En viss uenighet eller vurderingsulikheter råder imidlertid i

administrasjonen i Nord-Trøndelag. Der den enkelte viser til planer, som peker mer mot helhet og konsentrasjon, problematiserer andre ved å hente inn eksempler fra en tidvis plan-avvikende praksis. Generelt har de som står lengst fra beslutningsprosessene og som gjerne har et bestemt ståsted i næringslivet, størst problemer med å se at politikken blir mer helhetlig og konsentrert. Enkelte næringslivsinformanter uttrykker således at strategien i stor grad skifter med "tidenes vinder".

Tallmaterialet gir et mer nyansert bilde av hvorvidt man har satsert mer konsentrert eller ei. Det har fra 1989 av skjedd en betydelig nedgang i låne- og garantitilsagnene i blandingsmodellfylkene som følge av de økonomiske nedgangskonjunkturer. Dette har ført til en nedgang i total tilsagnsvolum. I de to frilykene har tilsagnsvolumet utviklet seg mer positivt i forsøksperioden. I Finnmark har det vært vekst i totale tilsagn til bedriftsrettede engasjementer. I Nord-Trøndelag har det vært litt nedgang, men mye mindre enn i blandingsmodellfylkene, og dessuten har man økt volumet av indirekte næringsutviklings tiltak betydelig. I Finnmark har andelen av tilsagn til indirekte nærings tiltak i forhold til direkte bedriftsrettede tiltak vært relativt konstant.

Ser man hele frilykeperioden under ett, har man således i begge fylkene ført en *mer ekspansiv tildelingspolitikk* i forhold til landet for øvrig. Til dels har det sammenheng med at de økonomiske rammene økte mer i frilykene ved oppstart av forsøket enn i blandingsmodellfylkene totalt sett. Over tid har det imidlertid skjedd en forandring. De siste par årene har det også i frilykene blitt en mer beskjeden utnyttelse av låne- og garantirammene som følge av betydelige tap, en mer restriktiv tildelingspraksis og redusert etterspørsel. I 1991 var således frilykenes utnyttelse av lånerammen klart lavere enn i blandingsmodellfylkene.

Når det gjelder næringsmessige prioriteringer og satsninger for øvrig, vil vi trekke frem følgende hovedtrekk. For det første har økningen i tilsagnsvolum totalt sett i frilykene gitt en økning i tilsagnsvolumet til de fleste næringer over frilykeperioden. Frilykene har hatt en mer positiv utvikling i total tilsagnsnivå enn blandingsmodellfylkene for både primær-, sekundær- og tertiærsektoren.

Ser man for det andre på endringer i den relative fordelingen i fylkene har det imidlertid skjedd forskyvninger. Frilykene satsert relativt mer på *tertiærnæringerne* enn i blandingsmodellfylkene. Et viktig trekk i blandingsmodellfylkene er at man har holdt oppe et stabilt tilsagnsnivå innen sekundærnæringerne.

For det tredje ga man store beløp til *nyskapingssformidling i forsøket*. Med nyskaping menes nyetablering, knoppskyting, flytting og omslitting. Andelen som går til

nyskaping har imidlertid blitt redusert over tid. Det gjelder også blandingsmodellfylkene.

For det fjerde har *det ikke* i særlig grad skjedd noen økt konsentrasjon av virkemiddelbruken fordelt på næringer. Denne andelen holder seg relativt konstant. Det er også i stor grad de samme bransjer som får tilsagn i friflykkeperioden, men med en viss omrokking i rekkefølgen. En slik stabilitet i tilsagnsmønstret finner man for øvrig også for blandingsmodellfylkene.

For det femte finner man likevel noen *ulikheter mht. satsning på enkelte bransjer*. Som i landet for øvrig er fiskeoppdrett den bransjen som har måttet låte de største reduksjoner i tilsagnsnivå. I blandingsfylkemodellen skjedd det en gradvis nedtrapping over flere år i bevilgningene til fiskeoppdrett. I Nord-Trøndelag ga man betydelige beløp til fiskeoppdrett i begynnelsen av forsøket, begynte nedtrappingen litt senere, men det skjedde desto kraftigere da man for alvor skar ned på bevilgningene et stykke ut i forsøket. I Finnmark skjedde det også en kraftig reduksjon i bevilgningene til fiskeoppdrett etter at man hadde gitt betydelige beløp det første året. Reiseliv og foretningmessig tjenesteyting har fått mye midler i begge frifylkene. Reiseliv har også hatt høy prioritet innen blandingsmodellen, men ikke i samme grad som i frifylkene. Forretningmessig tjenesteyting har derimot ikke vært et prioritert område i de øvrige fylkene. I Finnmark er det dessuten gitt betydelig med midler til offentlig og privat tjenesteyting. Ulike industribransjer har også i varierende grad fått økning i tilsagnsvolum. I Finnmark har fiskeindustrien fått en kolossal vekst i tilsagn, også som følge av midler via "Handlingsplan for Finnmark" og ikke minst at tilgangen på fisk har økt igjen. I Nord-Trøndelag har verkstedsindustri, trevarerindustri og kjemisk- og plastvarerindustri fått betydelig økning i tilsagn. Derimot har ikke næringsmiddelindustrien og treforedlingsindustrien i dette fylket fått så mye i forhold til før og sammenlignet med blandingsmodellfylkene. Karakteristisk for mange av de bransjer som har fått størst økning i tilsagn er at dette i stor grad har skjedd i form av økte tilskudd. En *økende tilskuddsorientering* har vært en følge av reduksjoner i låne- og garantitilsagn samtidig som tilskuddsrammene har økt.

For det sjette er tilsagnene ikke jevnt fordelt geografisk. Det har skjedd en viss *forskyvning og konsentrasjon* over tid. Etter å ha saset betydelig i begynnelsen på de nordlige og mest næringsvake deler av fylket i Nord-Trøndelag, har tilsagnsmønstret forskyvet seg mot den næringssterke sørlige del av fylket. For fylket samlet sett har de mer sentrale kommuner fått økte tilsagnsandeler i forhold til de mest perifere (35 %-tilskudds-kommuner i det tidligere DU-systemet). I Finnmark har regionale sentra og Øst-Finnmark fått en økende del av potten. De regionale variasjonene skyldes i første

rekke variasjoner på låne- og garantisiden. Tilskuddene er mye *mer jevnt fordelt* mellom ulike regioner i fylkene, og synes i stor grad å fungere som en regional utjevningfaktor.

Sammentatter vi disse funn ser vi at frifylkene har gjort *moderate endringer i fordeling av tilsagnsmønstret*. Hovedtyngden av tilsagnene går til de samme næringer som før. Med såvidt rikkelig med midler har det ikke vært nødvendig med store omprioriteringer mellom bransjer. Umtaket er den kraftige og umiddelbare nedskjæring i tilsagn til fiskeoppdrett fra 1990. Den satsning som har skjedd har i hovedsak bestått i å *fordelte veksten i rammene på tilskuddssiden*. Da har man prioritert noen næringer framfor andre. I Finnmark har man hatt svært mye midler til rådighet og har gitt betydelig med midler til de to satsingsområdene fiskeindustri og reiseliv, særlig førsnevnte. Det er vanskelig å finne klare mønstre mht. næringsmessig satsingsprofil i Nord-Trøndelag. Det skulle man kanskje heller ikke vente i det at man her har laget en markedsmodell til grunn med vekt på bedriftsøkonomiske kriterier mer enn bransjetype. Geografisk har det skjedd en viss sentralisering av virkemiddelbruken i Nord-Trøndelag. Etter hvert har man fått betydelige problemer med å holde oppe aktiviteten i de mest utkanpregede kommunene i Nord-Trøndelag. Foruten betydelige tap i utkankommuner, kan dette også i noen grad ses i sammenheng med den markedsbaserte modellen og dens vekt på lønnsomme bedrifter med vekstmuligheter. Traknmodellen i dette fylket med dens vekt på differensiert støtte mht. bransjer mellom sentrale og perifere områder synes å ha blitt svekket over tid.

Risiko og tap

Over tid har det skjedd endringer i fylkenes holdning til risiko. Denne utviklingen har delvis sammenheng med den økonomiske nedgangskonjunkturen generelt sett, bankkrise, store tap i finansnæringen inklusive DU-systemet og frifylkene, og redusert etterspørsel etter lån. En rekke forhold tyder på at fylkene har vært ekspansive og relativt risikovillige i begynnelsen av forsøket, og at man så har gjort en snuoperasjon med *økende risikovegning*. Utvikling av risikofordelingen blant bedrifter med engasjementer i de to fylkene ifølge Schradatbasen gir indikasjoner på at så har vært tilfelle. Informanter gir uttrykk for at midler satt relativt løst i begynnelsen, men at man har blitt mye mere observant på bankrollen, lønnsomhetskrav og risiko etter hvert. Nyskapingssprosjekter, særlig nyetableringer, forventes normalt å være mere risikofylte. Andelen til nyetableringer var svært høy i frifylkene i begynnelsen, men har gått mye ned det siste året. På landsbasis fikk man en generell tendens til nedgang i etterspørsel etter DU-lån. I frifylkene tok det lenger tid før denne tendensen slo inn. Det siste året har imidlertid utnyttelsen av lånekvotene vært prosentvis lavere i frifylkene enn i blandingsmodellfylkene. Når samtidig tilskuddsbudsjettene brukes nesten fullt ut, betyr dette at man reduserer risikoen i bedriftsmassen ytterligere. I Nord-Trøndelag har man

endelig gjennom økende bruken av virkemidlet betingede lån redusert fylkets risiko for tap. Betingede lån tas fra tilskuddspotten. Ved å gi betingede lån i stedet for ordinære tar fylkene ikke finansiell risiko og har muligheter for å redusere risikoponeringen også i bedriftene.

I følge Sebradatabasen har det for landet totalt sett vært en tendens til at risikoponeringen har blitt forsterket fra 1986 fram til 1989, men at utviklingen har dreid i positiv retning i 1990. Noe av den samme trend finner vi i frifylkene, til dels med sterkere utslag i begge retninger. Nå må slike forskjeller i økonomisk risikouvikling fortolkes med en viss varsomhet av metodiske grunner. Forskjellene kan ha mange årsaker, blant annet bedriftsinterne og eksterne forhold (marked, råstoff etc) såvel som fylkenes oppfølging av bedrifter med låne- og garantiengasjementer. Ser man imidlertid alle de utviklingsrekk under ett som vi har gått gjennom ovenfor, og som peker i samme retning, er det grunn til å anta at frifylkene har gjennomgått en utvikling fra høy risikovillighet den første tiden av forsøket til en økende og sterk risikovegting de senere år. Risikovegtingen synes å ha vært mere moderat enn landsgjennomsnittet første del av forsøket, for så å øke desto kraftigere mot slutten.

Disse konklusjoner støttes endelig også om vi går over til å se på tapsprofilen i fylkene og antar at tap på engasjementer påvirker fylkenes holdning til risiko. Tapene som fylkene måtte ta på egen kappe var særlig høye rundt 1989-90, og ble sterkt redusert det siste året. Snuoperasjonen mot større risikoversjon skjedde i 1990-91. Generelt har det vært en kraftig økning i realiserte tap innen det distriktorienterte virkemiddelapparatet. For frifylkeperioden sett under ett er tapene beregnet å være relativt sett noe høyere i frifylkene enn blandingsmodellfylkene. Fylkene har samtidig holdt seg innenfor tapsrammene om man ser på forsøksperioden under ett. Det siste året var det mindre tap i frifylkene.

Effekter av prosjekter og virkemidler

Spørreundersøkelsen slår fast at frifylkene samlet ikke kommer særlig bedre ut når det gjelder effekter av prosjekter innvilget i frifylkeperioden enn i blandingsmodellen. For "myke" områder: administrasjon, kompetanse, organisasjonsutvikling og nettverk kommer frifylkene relativt godt ut. I tråd med det vi har sagt ovenfor uttrykker man videre i frifylkene i større grad enn i blandingsmodellfylkene å ha fått redusert risikoen som følge av den støtte man har fått. Når det gjelder sysselsettningseffekter kommer frifylkene og blandingsmodellen relativt likt ut. Det er imidlertid store forskjeller de to frifylkene imellom. Det er først og fremst i Finnmark at resultatene er positive på de fleste områder. I Nord-Trøndelag oppnår man resultater i *underkant* av blandingsmodellen totalt

sett. For enkelte aspekter som produktutvikling, teknologi og sysselsetting scorer man klart lavere enn i blandingsmodellen.

Det er også en ulik vurdering av *virkemidlenes betydning for konkurransevnen generelt sett* i de to frifylkene. I Finnmark vurderes virkemidlene lån, garantier, investerings- og bedriftsutviklingsstilskudd relativt likt med blandingsmodellfylkene, mens man i Nord-Trøndelag vurderer effektene av virkemidlene mye lavere. Ser man på den betydning virkemidlene har for bedriftenes utvikling totalt sett viser det seg også at vurderingene er mye mer positive i Finnmark enn i Nord-Trøndelag. I Finnmark er betydningen av virkemidlene for konkurransevnen i positiv forstand omtrent som i DU-systemet for øvrig, mens det er relativt færre bedrifter i Nord-Trøndelag som vurderer dette positivt. Særlig påtagelig er den lave vurdering av bedriftsutviklingsstilskudd som virkemiddel i Nord-Trøndelag. Som en samlet vurdering av virkemidlenes betydning uttrykte bare 31 % av bedriftene i dette fylket at virkemidlene hadde svært stor eller stor betydning, mot 45% for Finnmark og 43 % for blandingsmodellfylkene. Ser man på ulike aspekter ved utviklingen av bedriftene, produktutvikling, markedsandeler, rasjonalisering, omstillingsevne og forrikeneste, viser det seg at relativt flere bedrifter innen blandingsmodellen i gjennomsnitt vurderer disse faktorene å være av avgjørende eller positiv betydning for bedriftene enn i frifylkene. Forskjellen er imidlertid ikke så stor mellom Finnmark og blandingsmodellen, men betydelig i negativ forstand for Nord-Trøndelags vedkommende. På områdene rasjonalisering og omstillingsevne ligger begge frifylkene klart under vurderinger gitt av bedrifter i blandingsmodellfylkene.

Frifylkenes betydning for bedriftenes utvikling totalt sett

Generelt vet vi at det er en rekke interne forhold i bedriftene og endringer i eksterne rammebetingelser som påvirker bedriftenes utvikling. Frifylkefondene og DU's virksomhet er bare en av mange eksterne forhold som påvirker bedriftenes utvikling, vi skal til sist i avsnittet drøfte mulige sammenhenger mellom bedriftenes utvikling totalt sett og den støtte de får fra fylkene.

Omsetnings- og sysselsetningsutvikling og risikoklasse-endringer for bedrifter med tilsagn i *Nord-Trøndelag* var noe bedre enn i blandingsmodellfylkene i 1989-90, og noe svakere i 1990-91. For perioden 1989-91 sett under ett kommer fylket således relativt likt ut med landet for øvrig. I Nord-Trøndelag er bildet mere komplisert ved at næringsutviklingen totalt sett har vært på linje med landet for øvrig. Tapsutviklingen har vært noe mer negativ enn i blandingsfylkene sett under ett. Særlig i 1989 og 1990 realiserte man store tap. I 1991 var imidlertid tapsutviklingen positiv i dette fylket også. Bedriftene som er knyttet til frifylkesystemet har i perioden 1989-91 utviklet seg omtrent

som i blandingmodellfylkene mht. omseningsutvikling, sysselsetting og økonomisk risiko. På den annen side vurderes effektene av virkemidler og prosjekter særlig lavt i dette fylket. Det kan bety at man i fylket bevilger midler til "sikre" prosjekter og bedrifter, dvs. til bedrifter som forsåvidt ikke trenger så mye til støtten, og til prosjekter som ikke har så mye å bety for bedriftene. På den annen side kan den positive utviklingen i den totale populasjon av bedrifter med tilsagn bety at man etterhvert utfører et godt oppfølgingsarbeid overfor bedriftene. Alt i alt kan utviklingen i næringslivet og i DU/frfylkesøttede bedrifter i Nord-Trøndelag også vurderes relativt positivt, men dette kan ikke beviselig (d.v.s. knytter til virkemiddelbruken og prosjekter med tilsagn) tas til inntekt for Næringsfondens aktiviteter og disponeringer.

I *Finmark* var utviklingen i omsenings- og sysselsetningsvekst og risikoklassendring svakere i perioden 1989-91 enn i blandingmodellfylkene. For Finnmarks del kan utviklingen også vurderes relativt positivt, om en tar hensyn til at dette fylket for fristilling har hatt en mye svakere næringsutvikling enn landet totalt sett. I *Finmark* vurderes virkemidlene og deres effekter omtrent på linje med fylkene i blandingmodellen. Tapsnivået har økt litt mer enn på landsbasis for perioden. Forskjellene er imidlertid relativt moderate, og tapene har gått betydelig ned det siste året. Tar man i betraktning at størrelsen på frfylkefondet og størrelsen på tilsagn og tilskudd er skulle man vel egentlig også kunne forvente at man her oppnår positive resultater av virkemiddelbruken. På den annen side vet vi at *Finmark* fylke har spesielle næringsmessige problemer. Det er derfor alt i alt grunn til å vurdere de eksterne resultater man her har oppnådd å ligge omtrent på linje med landet for øvrig.

5.3 Sammenfattende drøfting og hovedkonklusjoner

I avsnitt 1.3 sate vi opp en analysemodell for evalueringen og skisserte følgende tre hovedproblemstillinger.

- 1) Kan det påvises positive effekter av frfylkeforsøket i de to fylkene? Dvs. er det noen sammenheng mellom de elementer som inngår i frfylkemodellen, endringer i fylkenes forvaltning og arbeid med næringsutvikling, tilsagns- og prioriteringsmønsteret på den ene siden, og utvikling og resultater i bedrifter med tilsagn fra de distriktrettede virkemidlene på den andre?

- 2) Har man lært noe underveis i forsøket? I et såvidt kortvarig forsøk bør positive interne effekter i form av læring underveis vurderes som en positiv effekt på linje med eksistene effekter i næringslivet
- 3) Eksisterer det ulemper og "dysfunksjoner" ved frfylkeordningen som kan svekke den positive maloppdøelse?

Sammenfatter vi denne gjennomgangen av utviklingstrekk og effekter i frfylkene i forhold til de overordnede problemstillinger presentert innledningsvis i avsnittet, kan vi trekke følgende konklusjoner:

Ad. hovedproblemstilling 1

Forsøket har ført til *positive effekter* i form av økt oppmerksomhet og arbeid knyttet til spørsmål om næringsutvikling i fylkene, og har således bidratt til å trekke lokal forvaltning og næringsliv bedre inn i arbeid med strategi og saker på dette området. Aktører fra begge sider har i økende grad samarbeidet om slike spørsmål. Man har fått en økt bevissthet om eget ansvar for den lokale næringsutvikling. Det er også utviklet enkelte nye ider i virkemiddelbruken, som virkemiddelet betingede lån i Nord-Trøndelag. Tapsansvaret har gjort at denne bevissheten om eget ansvar etterhvert også gått seg utslag i økt fokusering på bedriftsøkonomiske problemstillinger, risiko- og lønnsomhetsvurderinger. Reduksjon av saksbehandlingstiden i begge fylker er også blant de positive interne effekter som skal trekkes fram.

I noen grad har man også kunnet registrere *noen endringer i de prioriteringer som gjøres* i form av tilsagn til formål, næringer og områder. I begynnelsen satset man mye på nyskaping i form av nyetableringer, men denne satsningen ble svekket etter hvert, som følge av tap og mangel på gode prosjekter. Når det gjelder bransjer har ikke endringene vært så dramatiske. Den største endringen er slik sett nedgangen i bevilgninger overfor fiskeoppdrett, noe som også skjedd på landsbasis (men da mer gradvis over tid). For noen bransjer øker tilsagnsvolumet mer enn for andre. Man har satset mye på tertiærnæringer som reiseliv og forretningsmessig tjenesteyting, og har for øvrig i stor grad holdt seg til tradisjonelle industribransjer. *Finmark* har fulgt opp sine mål om å satse på fiskerindustri og reiseliv. I Nord-Trøndelag har man tatt utgangspunkt i en markedsbasert strategi med vekt på lønnsomhets- og verdiskapingskriterier, modifisert i form av "traktmodell" og "pukkelmodell". Over tid har man fått problemer med å holde oppe tilsagnsnivået i de mest utkanpregede områdene, mens mer sentrale, mer næringssterke områder har økt sin andel av tilsagnene. Verdiskapingskriteriet har slik sett fått "et overtak" i forhold til traktmodellen med dens vekt på styrking av spesielt

næringssvake strøk. I utkantkommunene har man imidlertid holdt oppe et relativt høyt tilskuddsnivå.

Generelt sett har ikke problemet i første rekke vært å prioritere mellom næringer i form av omfordeling av ressurser og nedprioriteringer av næringer med unntak av oppdrett. Det har i større grad vært spørsmål om å *fordele vekst i rammer*. Mot slutten av forsøket fikk man ikke ut alle midlene verken på låne- eller garantisiden, særlig pga. problemer med å få opp etterspørsel/gode prosjekter i mindre vekstkravene. De siste årene generelle nedgangskonjunkturen og strengere håndtering av risikokravene. De siste årene har det således i økende grad vært et spørsmål om å fordele tilskuddsrammene. Det gjør man i stor grad ved å fordele det meste til næringer som står sterkt i fylket fra før, og ved å fordele tilskuddene relativt jevnt mellom ulike deler av fylket. M.a.o. i nedgangskonjunkturer synes tilskuddene i stor grad å fungere som en *utjevnende og konserverende faktor* i forhold til næringsstrukturen.

De prosjekter som støttes i frifylkene er i noe større grad *avhengig av støtte fra fylkene* for å realiseres enn tilfellet er i blandingsmodellfylkene. Men derav følger ikke at man oppnår bedre eksterne resultater av virkemiddelbruken i frifylkene. I Finnmark kan de positive effektene vurderes som omtrent jevnbyrdige med effekter i blandingsmodellfylkene. I Nord-Trøndelag er vurderingene mindre positive.

Utviklingen totalt sett målt ved sysselsettingsendring, omsetningsvekst og risikogruppeendring i de bedrifter som har fått tilsagn via de bedriftsrettede virkemidlene er omtrent lik i Nord-Trøndelag og i landet for øvrig. Finnmark ligger i underkant av blandingsmodellfylkene. Totalt sett har næringsutviklingen i de to fylkene vært omlag like god (eller dårlig om man vil) i de to frifylkene i frifylkeperioden som i landet for øvrig.

Ser vi disse resultater i sammenheng kan man si at det har skjedd interne endringer i frifylkene i form av økt aktivitet og ansvar i spørsmål om næringsutvikling. Disse endringene har til dels påvirket prioriteringer og tilsagnsmønstre, men ikke som radikale endringer. De eksterne effektene av dette igjen er tveytidige sammenlignet med landet for øvrig. Noen er positive, andre negative. Nå skal det selvsagt også nevnes de generelle metodiske problemer som ligger i å trekke konklusjoner om eksterne effekter ved bruk av virkemidlene innenfor en såvidt kort forsøksperiode (f.eks. mht. bedriftsutviklingsprosjekter som ofte vil være av relativt langsigtig karakter). Skal man imidlertid basere seg på de eksterne resultater som er oppnådd så langt, gir ikke disse alene grunn til å mene at frifylkemodellen er å foretrekke framfor

blandingsfylkemodellen. Trekker man inn de positive interne effekter er det heller ikke grunnlag for å mene det motsatte.

Ad. hovedproblemstilling 2

I denne forbindelse må også de aspekter ved de interne effekter som kan karakteriseres som positive læringseffekter, trekkes fram. Med det tenker vi på hvordan man underveis har endret atferd. Vi vil trekke fram tre typer av læringseffekter. For det første vil vi nevne snuoperasjonen mot økt vekt på risiko- og lønnsomhetsvurderinger som en læringseffekt. Man har lært både av "biter" erfaring i form av tap, og av den generelle utvikling i økonomien og den næringspolitiske debatt. En annen form for læringseffekt ligger i den økte oppmerksomhet og samarbeid mellom administrasjon, politikere og næringsliv, som etter hvert har utviklet seg mht. strategi og næringsutviklingsspørsmål. Den tredje formen ligger i effektivisering i form av redusert saksbehandlingstid.

Nå vil noen kunne hevde at såpass burde man kunne forvente. Poenget her er forsvåvit ikke å ta opp noen diskusjon i så måte, men bare å understreke at man i fylkene er i stand til å forandre retning i strategi- og virkemiddelbruk, noe som må hevdes å være en forutsetning for at en lokalmodell skal kunne forsvares.

Ad. hovedproblemstilling 3

Avslutningsvis vil vi peke på en del aspekter som kan hevdes å være *negative*, og som således kan være et uttrykk for dysfunksjonelle sider ved ordningen. Det gjelder for det første den negative vurdering fra brukerne. Bedriftene i frifylkene er jevnt over mindre fornøyd med *fylkenes kundebehandling og service* enn i blandingsmodellfylkene. De negative vurderinger gjelder både kompetansesiden og andre sider ved forholdet til bedriftene. Dette kan selvsagt ha noe med den geografiske nærhet å gjøre som skaper økte forventninger og krav fra næringslivets side. Dessuten har det skjedd et rolleskifte som har skjedd for frifylkens vedkommende ved at man nå opptrer på motsatt side av bordet i forhold til bedriften sammenlignet med tidligere der man kunne støtte opp om bedriften overfor en sentral instans (DU) med sentralt plasserte midler. Det er likevel et tankekors at brukerne ikke er mere fornøyd.

For det andre kan det være grunn til å stille spørsmål ved at *tilskuddsprosessen* (tilskuddenes andel av de totale tilsagn) øker relativt mye i frifylkene, særlig i 1991. Dette skyldes selvsagt i særlig grad manglende søknader og etterspørsel etter lån og garantier, samtidig som tilskuddene umyntes omtrent fullt ut. Det råder ulike synspunkter på hvorvidt dette er et problem eller ei. Etterspørselssvikten kan fortolkes dit hen at man er ferd med å gå for langt i bankvurderinger og strenge lønnsomhetskrav. Videre at man

ikke har vært dyktige nok på utviklingssiden til å finne frem til de gode idéer og prosjekter som potensielt eksisterer ute i distriktene. Andre vil hevde at manglende etterspørsel ikke er noe problem. Foruten dårlige konjunkturer, kan det skyldes at låne- og garantiammene er for høye og ikke tilpasset de reelle behovet i markedet.

Tilskudd som det dominerende virkemiddelet kan være problematisk. Man har særlig satsert mye på bedriftsutvikling med høye tilskuddsandel og lav egeninnsats, uten at dette nødvendigvis gir så gode resultater. Tilskuddene fungerer i stor grad som en utjevnings- og konserveringsfaktor i forhold til den eksisterende næringsstrukturen.

Vi vil hevde at denne tendensen mot at tilskuddene står for en økende del av tilsagnene ved at låne- og garantietterspørselen går ned er et symptom på *uhensiktsmessig virkemiddelbruk*.

En hovedoppgave for Frifylkene/DU i distriktspolitikken er å tilføre risikokapital til utviklingsprosjekter i distriktene. Når det ikke skjer, dvs. når *kapitaltilførsel knyttes til risiko* og ikke *kobles mot risiko*, kan det prinsipielt tenkes to forklaringer. Den ene er at det ikke finnes gode nok idéer og prosjekter. Det andre er at det ikke er noen mangel på risikokapital i næringsliv og finansmarked generelt sett.

Til det første er å si at idéer og prosjekter ikke eksisterer i stillstand, men oppstår gjennom samhandling og kreative prosesser. I utgangspunktet skulle man kanskje kunne forvente at man ved å plassere all beslutningsmyndighet lokalt bedre ville make å få opp gode prosjekter selv i vanskelige tider og i utkantområder. Når så ikke synes å ha vært tilfelle kan det også ha med det å gjøre at man ikke har forandret beslutningsform i vesentlig grad. Den sedvanlige saksbehandlingen har vært fokusert, ikke utviklerollen.

Den andre forklaringen at risikokapital finnes i tilstrekkelig grad er lite å tro på i nedgangskonjunktur og finansielle krisetider. Derimot kan den manglende etterspørselen godt være et uttrykk for at det tilbud og de betingelser for risikokapital som tilbys gjennom de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene *ikke er tilpasset markedet*, d.v.s. bedriftenes behov. Hvis renten er for høy, hvis problemet er egenkapital etc., kan det være behov for mer fleksible instrumenter og virkemidler enn de man til nå råder over. Nord-Trøndelags lansering av virkemidlet beingede lån (som tas av tilskuddspoten) er et forsøk på å *øke fleksibiliteten i selve virkemiddelbruken*. Spørsmål er om man ikke kunne variere virkemiddelbruken sterkere også for lånemidler (mht. rente, type lån etc.). Det kan også stilles spørsmål ved om ikke tilskuddene i større grad burde kobles aktivt mot lånetilsagn, også for bedriftsutviklingsmidler.

Hovedkonklusjoner

Til sist i avsnittet vil vi kortfattet og uten de forbehold og nyanseringer som det av metodiske grunner er riktig å gjøre (og som vi har gjort i det foregående) sette opp de hovedkonklusjoner vi mener kan trekkes av denne evalueringen:

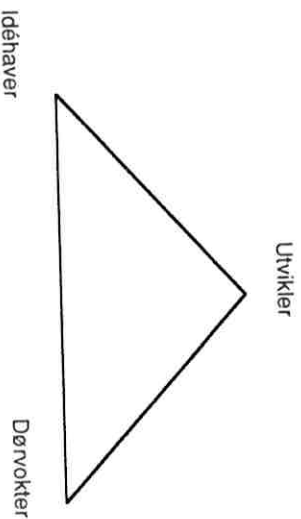
1) Frifylkeforsøket i de to fylkene Nord-Trøndelag og Finnmark har gitt positive resultater for det interne arbeid med næringsutvikling i fylkene. Det har ført til en større oppmerksomhet og aktivitet rundt dette saksfeltet både i det politisk-administrative system, overfor næringslivet, og i den allmenne debat i fylkene. Nye prinsipper og idéer for virkemiddelbruken utvikles. Fylkene har vist seg å være lærevillige i betydning av at man kan endre strategier og prioriteringer over tid som følge av de erfaringer man gjør. Man har oppnådd effektiviseringsgevinster i form av redusert saksbehandlings tid. På grunn av store tap både i frifylkene, i DU-systemet og kredittektoren for øvrig har man over tid i økende grad lagt vekt på kritiske prosjektvurderinger, på bank- og finansieringsrollen, lønnsomhets- og risikovurderinger.

2) De effekter man har oppnådd i bedriftene gjennom bruk av virkemidlene og finansiering av prosjekter er av mere tvetydig karakter. Man oppnår i sum ikke bedre resultater her enn i blandingsmodellfylkene. Vi kan vanskelig se at man kan være helt fornøyd med de resultater og den respons man får fra næringslivets side. Bedriftene i frifylkene er som brukere mindre fornøyd enn de som er i blandingsmodellfylkene. Selv om de prosjekter som settes igang i større grad er betinget av støtte fra frifylkene, og at mange prosjekter får høye tilskudd, gir de ikke nødvendigvis bedre resultater. Det har i det siste blitt problematisk å få opp gode prosjekter med utviklingspotensiale og unytte de økonomiske ressurser man har tilgjengelig. Særlig gjelder det de mest perifere strøk. Virkemidlenes betydning for bedriftenes konkurransevne og utvikling vurderes ikke tilfredsstillende høyt.

5.4 Grunnleggende spørsmål vedrørende fortsattelsen

På bakgrunn av det vi har gått gjennom tidligere i rapporten vil vi i dette siste avsnittet gi en drøfting av sentrale spørsmål og *veivalg* ved overgang fra forsøk til en permanent ordning.

Figur 5.2 - Utviklerrollen i beslutningsprosessen



For det første tyder mye på at man har *forsemt utviklerrollen* som står sentralt i en kreativtets-orientert doktrine. Betydningen av utviklerrollen i beslutningsprosessen drøftes av Balderstein²¹. Han viser til at beslutningsprosessen tradisjonelt blir preget av to roller, *idéhavøren* (eller prosjektmakeren) og *dørvokteren* (byråkraten). Dørvokterens oppgave er å undersøke om prosjektet overholder formelle krav til støtte. Den nye rollen som er i ferd med å defineres i regionalpolitikken, er *utviklerrollen*. Det dreier seg om personer som er med på å frambringe idéene som fødselshjelpere og medspillere for entrepenører. I frilykene har man også i noen grad jobbet med utviklingsprosjekter av regional og bransjeorientert karakter, samt deltat i nasjonale ordninger (f.eks. etablerstøtte) og programmer. Men utviklerrollen er ikke definert inn i kjernen av beslutningsprosessen. Selve beslutningsprosessen i frilykene er ikke blitt vesentlig endret etter fristilling. I stor grad har man tatt med seg en "top-down" tenkemåte også i frilykemodellen. Det innebærer at man ikke nødvendigvis får inn flere og bedre prosjekter selv om man opererer lokalt. Noen ganger kan det være motsatt fordi man holder strengt på saksbehandlrollen overfor bedriftene fordi man ikke ønsker å blande kortene ved at samme instans foretar både rådgivning og finansiering.

For det andre kan *tapsansvaret virke kontraproduktivt*. Så nødvendig det enn er med kritisk vurdering av prosjekter mht. lønnsomhet, risiko etc., kan bankrollen og de finansielle vurderinger bli for sterkt vektlagt i forhold til utviklingsmål. Særlig gjelder det

²¹ Balderstein: "Fra regioner til R.I.K.er" Mot en læringsorientert regionalpolitikk", i "Fornyelse nedenfra. Desentralisering av den nordiske regionalpolitikken", Nord Refo, 1990:5.

når man er inne i en nedgangskonjunktur. Tapsansvaret kan virke mot sin hensikt og være investeringshemmende når nye initiativ og prosjekter trengs som mest.

For det tredje er den økende tilskuddsorienteringen og den relative moderate betydning av bedriftsutviklingstilskudd for bedriftenes utvikling, et tankekors både på bakgrunn av nasjonale mål og prioriteringer og frilykenes tilsagn. Tilskuddene utgjør pr. definisjon ikke noen risiko for fylkene, og demper risiko-eksponeringen i bedriftene. Dette kan være vel og bra, men spørsmålet som kan reises er om man ikke *bør sette dekte større krav til utviklingspotensialer* og mulige effekter av tilsagn som gis i form av tilskudd - nettopp fordi tilskuddene isolert sett faller utenfor finansieringsinstitusjonens og bankrollens logikk.

Spørsmålet er om ikke regionalpolitiske myndigheter må styrke utviklerrollen rettet mot enkeltbedriftene når de økonomiske konjunktorene er svake, særlig med tanke på de mest næringsvake områder. Dvs. fylkene bør kanskje jobbe aktivt for å hente inn nye idéer og prosjekter med utviklingspotensialer. Dette krever i såfall nytenking mht. organisering og måten man jobber mot næringslivet på. En måle kan være å definere klarere skille mellom bankrollen og utviklerrollen rent organisatorisk. (Her kan tenkes alternative modeller, uten at vi vil gå inn på det her).

Det skulle i utgangspunktet ligge til rette for en mere effektiv utnyttelse av tilskuddene i frilykemodellen som kan operere uavhengig av tilskuddssoner. Det krever imidlertid at man er villig til å opptre svært selektivt mht. bruken av tilskudd overfor ulike prosjekter og bedrifter. Prosjekter med stort utviklingspotensialer burde prioriteres. Prosjekter hvor tilskuddene bare har rent marginale effekter burde rangeres lavere. Et annet aspekt i tilknytning til dette er kravene til egen risiko i bedriftsutviklingsprosjekter. Disse har vært moderate i frilykene ved at tilskuddsandelene er høye. Bør ikke bedriftsutvikling i sterkere grad kobles mot egen risiko?

Hvordan kombinere lokal mobilisering og nasjonal styring?

Lokal mobilisering i form av *økt samarbeid* på tvers av sektorgrenser og økt interesse for næringsutvikling er positive effekter ved frilykeforsøket som det er viktig å ta vare på. Videre har forsøket ført til at man har fått opp *nye idéer* mht. virkemiddelapparater, f.eks. betingede lån, trakti-modellen og kommunal delegering av virkemidler. Uten her å ta standpunkt til hvor gode disse tiltakene har vært, er utvilsomt "idébank-funksjonen" en side ved frilykeforsøket det er verdt å beholde. På den annen side vil det alltid eksistere nasjonale styringsbehov ut fra distriktpolitiske og andre mål, f.eks. kan det gjelde regulering av konkurranse mellom distrikter og regioner, spredning av kompetanse og informasjon etc.

Kombinasjon av lokal mobilisering og nasjonal styringsfunksjon som i utgangspunktet tilhører henholdsvis kreativitets-doktrinen og vekstsenter-doktrinen, kan teoretisk og prinsipielt sett synes vanskelig innen rammen av en ren lokalmødel, og enklere å håndtere i et blandingsmodellssystem. I praksis er det imidlertid fullt mulig å finne ordninger med nasjonale føringer også innen en relativt renyrtet lokalmødel. En viss form for nasjonale føringer vil alltid være til stede siden fylker og regioner fungerer innen nasjonalstatens rammer. Hovedsaken består i å definere rammer, frihetsgrader og frimødeler. I frilykkesforsøket i de to fylkene har man gitt serlig vide fulnaker. Man har nøydt seg med å kreve vedteker til godkjennelse og gi økonomiske rammer knyttet til ulike virkemidler og tap. F.eks. kunne staten sette minstekrav knyttet til hvordan midler anvendes til nyskaping, ukant-distrikter eller hva det måtte være. Dette ville selvsagt begrense friheten noe, og noen ville kanskje hevde at man på vei tilbake til et byråkratisk styringssystem. Forutsatt at de rammer og begrensinger man legger er enkle og med en viss varighet, behøvede det ikke bli noe stort problem.

I prinsippet kan det tenkes to veier eller retninger i den videre utvikling av modeller for forvaltning av de distriktpolitiske virkemidlene. Den ene veien går mot videreutvikling av lokalmødelen, den andre mot modifisert versjon iav blandingsmodell. Dette har vi eksemplifisert med utgangspunkt i tabell 5.1.

Innholdet i denne tabellen vil ikke bli kommentert i detalj. Hovedpoenget med tabellen er ikke å lansere ferdig drøftede løsninger for de ulike problemer som vi her har tatt opp, men å peke på og illustrere at man i utgangspunktet kan gå to alternative veier i det videre arbeid.

Tabell 5.1. - Alternative veier å gå i den framtidige forvaltning av de distriktpolitiske virkemidlene

Funksjoner	Lokalmødel (Næverende frilykemødel)	Videre utvikling av lokalmødel	Modifisert versjon av blandingsmodell
Syring, strategi- og prioriteringsoppgaver	Ivarias av politisk-administrativt apparat med noe uklare grenseoppganger	Konsernmødel med klare skillelse av policynivå og utøvende nivå.	Overordnede føringer legges av sentrale styringsmakter i samråd med fylkene.
Utviklingsfunksjoner	Integrert i daglig drift og generell policy, men ikke definerer som separat bedriftsretet funksjon.	Lokal arbeidsdeling - utvikler- og dekvotertfunksjonen	Nasjonale utviklingsorganer/programmer kobles mot lokale motparter
Sammordning ressurser	En viss sammordning, men også med merkelapper og grenser mellom ulike bevilgningskategorier	Enda større frihet og fleksibilitet i utnyttelse av budsjettposter og ressurser	Som nå, evt. også utviklet, men med mindre definert lokal polit.
Økonomiske ressurser og ansvar	Tapsansvar - nivå settes ut fra generelle betraktninger av sentrale myndigheter.	Tapsansvar - nivå settes i samråd med nasjonale styringsmakter. Offensive utviklingsmål/kriterier utvikles for hver region - økonomiske rammer gis ut fra disse.	Tapsansvar som i dagens blandingsmodell og et mål- og resultatstyringssystem
Nasjonale føringer og kontakter	Generell distrikts- og regionalpolitikk	Rammekrav på spesielle målområder. Syring av sentrale kompetansefunksjoner.	Nasjonale myndigheter utvikler og tilpasser overordnede strategier og virkemidler i samråd med lokale.

Velger man å legge hovedvekten på lokalmodellen med fristillingsaspektet som kjerne er det muligheter for å utvikle *alternative nasjonale rammekrav og lokale måter å organisere seg på* for å rette opp svakheter i nåværende ordning. Velger man å gå i retning av blandingmodellen må nødvendigvis *sentrale myndigheter komme sterkere inn som aktive aktør* i forvaltningen av virkemidlene på alle nivåer.

Denne evalueringen konkluderer således ikke med at frifylkemodellen i alle henseender er å foretrekke framfor blandingmodellen. Det vi her understreker er at det er elementer ved frifylkemodellen som er verd å ta vare på uansett videreføring:

LITTERATUR

- Sigrud Almedal og Ståle Seierstad: "Frifylkeforsøk på næringssektoren i Finnmark og Nord-Trøndelag", Nordlandsforskning, rapport 08/91-60
- Amdam et al. (1991): "Evaluering av en integrasjonsprosess. Evaluering av etablering av frifylkeforsøk innen næringsutvikling i Aust-Agder, Hedmark og Oppland", Møreforskning, Arbeidsrapport V 9101.
- Baldersheim: "Fra regioner til R.L.K.er" Mot en læringsorientert regionalpolitikk", i "Formyelse nedentfra. Desentralisering av den nordiske regionalpolitikken", Nord Refo, 1990:5.
- Beckman et al. : "Policy-doktriner og ansvarsmønstre i de nordiske lande", Nord-Refo, 1991:3.
- Oddbjørn Bukve (1991): "Råd for utåd" Forsøksverksend og læring i fire frikommunar i Røse. Lawrence (red.): Det er lov å prøve seg. Forsøk, reorganisering og ledelse i kommunene. Oslo: Kommuneforlaget
- Ådne Cappelen, Stein Inge Hove og Tor Skoglund: "Nasjonale og regionale virkninger av ulike utviklingslinjer i norsk jordbruk", SSB, rapporter 90/3.
- Torstein Gustavsen: "Indirekte næringsutvikling - evaluering av Næringsfondets virkemidler", Nordtrøndelagsforskning, rapport 1991-10.
- Steinar Johansen: "Næringsutviklingen i fylkene. Fylkesplanperioden 1992-95", NIBR, notat 1992.
- Or.p.p. nr. 36 (1985-86): "Mildtredig lov om utvidet forsøksvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner (frikommuner).
- St. meld. nr. 29 (1988-89): "Politikk for regional utvikling".
- St.meld. nr. 38 (1990-91) : "Om frikommuneforsøket".
- Knut Ingar Westeren: "Jordbrukets stilling i Nord-Trøndersk økonomi", Strategisk plan for landbruket i Nord-Trøndelag.

VEDLEGG 1: SPØRREGUIDE INFORMANTUNDERSØKELSEN

Spørreguiden var opprinnelig mer omfattende enn dette. Den viste seg raskt å være for omfattende - deler av den måtte kutes. Her har vi tatt med de delene vi har noenlunde systematiske svarfordelinger for.

Inledende opplysninger og spørsmål:

- (1) Intervjudato: _____
- (2) Virksomhetens navn: _____
- (3) Informantens navn: _____
- (4) Informantens stilling/rolle i virksomheten: _____
- (5) Har informanten hatt eller har noen annen tilknytning til det lokale næringsliv eller lokalpolitikken? (N, P)
- (6) Er eller har informanten vært i kontakt med det fylkeskommunale næringsapparatet eller DU? Evt. i hva slags sammenheng?
- (7) Hvor godt mener informanten selv han/hun kjenner til frifylkeordningen?
- | | |
|--------------|-----|
| Svært godt | [] |
| Godt | [] |
| Ikke så godt | [] |
| Dårlig | [] |
- (8) Hva er slik informanten ser det, de to-tre viktigste kjennetegnene ved frifylkeordningen?
- Meningsdannende effekter**
- (1) Synes du at (1) fylkesadministrasjonen og (2) fylkespolitikere har fått et mere bevisst forhold til næringspolitiske spørsmål? Hvis ja, hvordan ytrer det seg konkret?
- (2) Har det blitt mere offentlig diskusjon om enkeltsaker eller fylkets næringspolitikk generelt? Flere presseoppslag? Hvis mer off. disk., er det bra?

- (3) Er (1) administrasjonen og (2) politikere nå mer obs på: (A, P)

A P

- Næringsutvikling i fylket som helhet.....
 - Vedtatte strategier.....
 - Retferdighet i middefordelingen (geografisk, bransjemessig osv.).....
 - Enkelte kommuners/regioners krav.....
 - Offentlig opinion i fylket.....
 - Enkelte bransjers behov (hvilke?).....
 - Næringspolitiske signaler/programmer fra sentrale myndigheter.....
 - Fylkets forhold til andre fylker/resten av landet.....
 - Lønnsomhet i næringslivet.....
 - Fylkets selvhjelpenhet?.....
- (4) Har oppmerksomheten om frifylkeordningen påvirket etterspørselen etter midler, evt. hvorledes? (A, P)
- (5) Har (1) næringslivet og (2) kommunene innatt en bevisst holdning overfor fylkets næringspolitikk? Hva skyldes dette? (N, K)
- Strukturelle effekter**
- (1) Har frifylkeordningen ført til at fylkeskommunen nå gjennomfører en mere helhetlig og konsentrert næringspolitisk satsing? Hva er hovedtrekkene i den? Har det vært noen endringer fra ordningens start og frem til idag?
- (2) Kan strategien og evt. endringer i den illustreres i form av vedtak/dokumenter, organisatoriske forandringer, prioriteringer mht. ressursfordeling? (A, P)
- (3) Skiller dagens prioriteringer seg fra nasjonale prioriteringer eller prioriteringer før frifylkeordningen?
- (4) Hvilke typer samarbeidsrelasjoner har utviklet seg mellom Ubygging-/Nærings-etaten og ulike etater i fylkeskommunen (mulige tiltak: felles dokumenter, møter,

behandlingsruiner, informasjonsutveksling osv.) som et resultat av frifylkeordningen (spesielt fylkesplan-arbeid)? Har visse tiltak/franstøt stoppet opp - hvis ja, hvorfor?

(5) Hvilke typer samordningsrelasjoner har utviklet seg mellom Utbyggings-/Næringsfondet og statlige etater i fylket (felles dokumenter, møter, behandlingsrutiner, informasjonsutveksling osv.) som et resultat av frifylkeordningen? Har visse tiltak/franstøt stoppet opp - hvis ja, hvorfor?

(6) Er det innført nye prosedyrer og rutiner for saksbehandling? Hva innebærer disse? Har de gitt effekter - evt. hvordan og hva slags effekter? (eksemplifisert!)

(7) Er det innført nye prosedyrer og rutiner i beslutningsprosessen? Hva innebærer disse? Har de gitt effekter - evt. hvordan og hva slags effekter? (eksemplifisert!)

(8) Har frifylkeordningen påvirket forholdet mellom administrasjonen og politikere (i saksbeh./besl.pros.) - evt. hvordan? Hender det at geografiske/fordelingspolitiske hensyn veier sterkere enn næringsstrategiske/bedriftsøkonomiske kriterier? Er det visse grupper som nå har kommet bedre/dårligere ut enn før?

(9) Framstår fylkeskommunens næringspolitikk som helhetlig og konsistent utad, eller synes den å være preget av en sak til sak-holdning?

(10) Er "veien fra Finnmark til Oslo" nå blitt lengre når det gjelder å få ekstra ressurser i spesielle (krise-)situasjoner?

(11) Fungerer Utbyggingsfondet i Finnmark/Næringsfondet i Nord-Trøndelag idag mer som en bank som må fokusere på risiko og lønnsomhet, enn som et utviklingsorgan som først og fremst har som ambisjon å være pådriver for næringsutvikling i fylket?

Tenk deg en skala fra 1 til 5 der 1 = først og fremst bank, og 5 = først og fremst utviklingsorgan. Hvor ligger Utbyggings-/Næringsfondet på denne skalaen?

(12) Er man nå i saksbehandlingene nøyer enn i tiden før frifylkeordningen når det gjelder risiko og lønnsomhet? Er det en fare for (konkrete eksempler på) at man foretrekker prosjekter som er sikre (så sikre at de kunne ha blitt finansiert privat), mens prosjekter der både risiko og gevinstmuligheter er høye, nedprioriteres?

(13) Krever de rent banktekniske oppgavene mye ressurser? For mye? Opplevs prosjektstyringen som et problem?

Substansielle effekter

(1) Gjennomføringen av frifylkeordningen falt i tid sammen med den generelle økonomiske nedgangen/lavkonjunkturen i Norge. Har dette påvirket gjennomføringen og resultatene av frifylkeordningen, evt. hvorledes?

(2) Har frifylkeordningen virket overfor målgruppen - er næringslivet i fylket blitt stimulert til nyskaping og satsing, er det etablert nye bedrifter og arbeidsplasser? Hvordan og innenfor hvilke bransjer? (Eller har evt. frifylkeordningen bremset/motvirket de negative effektene av den generelle økonomiske nedgangen? Hvordan?)

Spørsmål direkte knyttet til frifylkeordningen

(1) (alle - fylkesordf.) Gi din vurdering av hvilke faktorer som ut fra det bedriften har erfart er viktige for å komme gjennom med en søknad. Gi en vurdering først av hvordan dette var dengang. Distriktenes Utbyggingsfond sentralt hadde bevilgnings- og beslutningsmyndigheten, og hvor fylkeskommunen også deltok i saksbehandling. Gi deretter din vurdering av hvilken vekt ulike faktorer har idag når man har en frifylkeordning og fylkeskommunen ved næringsfondet/utbyggingsfondet har beslutnings- og bevilgningsmyndigheten alene? Gjør dette ved hjelp av følgende skala:

- 1 Meget viktig/avgjørende
- 2 Viktig
- 3 Noe viktig
- 4 Lite viktig/ikke viktig i det hele tatt.

Spørsmålskategoriene er gjengitt i vedlegg 3, tabell 1.	Før: DU sentralt bevilgningsmyndighet. Sakene går via fylkeskommunen.	Nå: frifylkeordningen Nord-Trøndelag (fra 1988) Finnmark (fra 1989)

(2) (alle - fylkesordf.) Gi din vurdering av kvaliteter ved DU-systemet slik dette fungerte i forhold til bedriftens behov i tiden før frifylkeordningen ble satt i verk sammenholdt med hvordan dette har fungert under frifylkeordningen. Denne vurderingen skal gis ved hjelp av følgende skala:

- 1 Ja, i høy grad
- 2 Ja, i tilstrekkelig grad
- 3 Nei, ikke i tilstrekkelig grad
- 4 Nei, slett ikke

	FØR: DU sentralt med bevilgningsmyndighet. Sakene går via fylkeskommunen.	NÅ : Frifylkeordningen i Nord-Trøndelag (fra 1988) og Finnmark (fra 1989)
Spørsmålskategoriene er gjengitt i vedlegg 3, tabell 2		

VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA BEDRIFTSUNDERØKELSE

EVALUERING AV:

DUs BEDRIFTSRETTEDE VIRKEMIDLER

OG

FRIFYLKEFORSØKENE PÅ NÆRINGSSEKTOREN

SURVEY: GENERELLE OPPLYSNINGER, BEDRIFTSNIVÅ

Denne side fylles ut av intervjuer (forhåndsopplysninger):

Intervjudato: _____ Intervjuets varighet (fra kl. - til kl.): _____

Bedrifts-/foretaksnr.: _____

Bedriftens navn: _____

Postnr.: _____ Poststed: _____

Informantens stilling/rolle: _____

**EVALUERING AV DUS BEDRIFTSRETTEDE VIRKEMIDLER/
FRIFYLKEFORSKØKENE PÅ NÆRINGSSEKTOREN**

DEL A: BEDRIFTSKARAKTERISTIKA

- Etableringsår: _____
- Formell eiertilknytning (sett flere kryss):

Familiebedrift (min. 51% tilhører eiere i samme familie)	<input type="checkbox"/>
Lokale eiere (min. 51% tilhører eiere bosatt i kommune/nabokommuner)	<input type="checkbox"/>
Eksterne eiere (min. 51% tilhører eiere bosatt utenfor kommune/nabokommune)	<input type="checkbox"/>
Datterselskap (min. 51% eies av annet foretak)	<input type="checkbox"/>

- Daglig leders eierposisjon: _____%
- Arbeider bedriften innenfor flere bransjer?
Ja: _____ Nei: _____
- Hvilken bransje (næringskode) arbeider bedriften hovedsaklig innenfor?
Bransje: _____
- Hvor stor del av omsetningen er knyttet til bedriftens hovedområde/bransje?
Hovedområdets omsetning: _____%

DEL B: BEDRIFTENS OMGIVELSER

- Hvordan fordeles bedriftens omsetning seg på kundemarkedene innenfor hovedområde/bransje (% av omsetning)?
Lokalt (innenfor fylke): _____%
Nasjonalt: _____%
Internasjonalt: _____%
- Hvor stor del av bedriftens produksjon innenfor hovedområdet går til
...Slutbruker / Konsum: _____%
...Detaljister: _____%
...Grossister: _____%
...Videreforedling / Annen industriell virksomhet: _____%
- Hvor stor del av bedriftens omsetning innenfor hovedområdet fordeles seg på de 3 største kundene/avtakerne:
1: _____% av omsetn.
2: _____% av omsetn.
3: _____% av omsetn. _____ har bare små kunder
- Hvilken betydning har bedriften for antall sysselsatte innenfor dagpendlingsavstand?
Svært stor (1) (2) (3) (4) (5) Svært liten
- 10.1 Hvis stor eller meget stor betydning, hva er årsaken:
Bedriftens er stor i forhold til totalt antall arbeidsplasser:
Bedriften har stor ringvirkningseffekt på antall arbeidsplasser:
Bedriften sysselsetter mange kvinner (kvinnearbeidsplass)
Andre årsaker: _____

11. Finnes det andre bedrifter med tilsvarende betydning (omfang/type) for arbeidsmarkedet innenfor dagpendlingsavstand?
 Ja: Nei:
12. Hvordan vil dere karakterisere bedriftens behov for type arbeidskraft?
 De ansatte er i stor grad ufaglærte:
 Produksjonen krever høyt kvalifiserte ansatte (eks. High Tech):
 Annet: _____
13. Hva kjennetegner bedriftens produksjonssituasjon (%-andeler av totalproduksjon)?
 Serieproduksjon til lager: % _____
 Standardisert kundeordrereproduksjon: % _____
 Spesifisert kundeordrereproduksjon /prosjektstyring: % _____
 Tjenesteproduksjon /Kundeservice % _____
14. Hvor avhengig er bedriften av sine nåværende leverandører?
 Helt avhengig (1) (2) (3) (4) (5) Uavhengig
15. Hvor avhengig er bedriften av sine nåværende kunder/avtakere?
 Helt avhengig (1) (2) (3) (4) (5) Uavhengig
16. Hvor avhengig er bedriften av nåværende produkter/produksjonsteknologi?
 Helt avhengig (1) (2) (3) (4) (5) Uavhengig

17. Hvilken type bedrifter preger markedet for din bedrift (sett flere kryss)?
 Lokale bedrifter på samme størrelse:
 Bedrifter innenfor andre DU-soner:
 Nasjonale foretak:
 Internasjonale foretak:

18. Hvordan er konkurranse situasjonen i det viktigste kundemarkedet/
 hovedmarkedet (skala 1-5)?
 Sterk konkurranse (1) (2) (3) (4) (5) Ingen konkurranse

19. Hvilken betydning har de ulike av DU/Friflyktenes virkemidler hatt for deres bedrifts konkurranseevne i hovedmarkedet?

	Svært viktig (1)	(2)	(3)	(4)	Uten betydning (5)
Friflykte-/DU-lån					
Friflykte-/DU's investeringsstilskudd					
Friflykte-/DU's bedriftsutviklingsstilskudd					
Friflykte-/DU-garantier					
Spesifikke friflykteordninger (eks. transportstøtte, kystutviklingsfond)					

20. Hvilken betydning har andre offentlige støtteordninger hatt for deres bedrifts konkurranseevne i hovedmarkedet?

	Svært viktig (1)	(2)	(3)	(4)	Uten betydning (5)
Lav arbeidsgiveravgift					
Industrifondet					
Distriktskatteloven					
Kommunalt næringsfond					
Industribanken					
Annet,.....					

DEL C: ETABLERING, ORGANISASJON, LEDELSE

21. Hvis bedriften er nyetablert i løpet av siste 5 år, angi de 4 viktigste årsakene til at bedriften ble plassert akkurat i denne kommunen (ranger)?

- Nærhet til markedet:
- Nærhet til leverandører:
- Arbeidskrafttilgang:
- Nærhet til kompetanse/teknologisenter:
- Eieres tilhørighet:
- Kommunens DU-status:
- Lav arbeidsgiveravgift:
- Det eksisterende lokaliteter:
- Andre årsaker: _____

22. Har det i løpet av 80-årene vært skifte av toppleder?

Ja, en gang: _____ Ja, flere ganger: _____ Nei: _____

22.1 Hvis JA, når skjedde skiftet siste gang?

Årstall: _____

22.2 og hva var årsaken til skiftet (siste gang)?

- Samarbeidsproblemer:
- Nye eiere:
- Død/Pensjonering:
- Tidl. toppleder ønsket nye utfordringer:
- Ønske fra DU/Frifylke:
- Annet: _____

23. Har bedriften på noe tidspunkt i løpet av 80-årene (angi årstall)

	År			
... eksistert tidligere				
... gjennomført akkord eller Gjeldsforhandlinger				
... blitt refinansiert				
... tappt egenkapitalen				
... gjennomført en styrt avvikling				
... gjennomført en større omstillingsprosess				

DEL D STRATEGI

24. Har bedriften noen form for strategidokumenter?

Ja: _____ Nei: _____

24.1 Hvis JA, foregår det en regelmessig strategidiskusjon og oppdatering av strategidokumenter i bedriften?

- Nei, det opprinnelige strategidok. har ikke vært endret
 Nei, strategidok. har vært endret, men det skjer ikke systematisk
 Ja, strategidok. gjennomgås årlig eller et fastlagt mønster
 Annet, _____

25. Innen hvilket tidsrom er det realistisk rimelig å forvente at din bedrift skal kunne drive bedriftsøkonomisk lønnsomt på en slik måte at den i teorien vil kunne greie seg uten DU/Friflykkes støtte?

- Er i praksis uavhengig av DU/Friflykkeordninger allerede
 Innen 2-3 år
 Innen 4-5 år
 Innen 10 år
 Det er urealistisk å tro at bedriften vil kunne drives uten støtte

DEL E FORHOLD TIL DU

26. Hvor mange ganger har bedriften fått avslag om tilskudd, lån og/eller garanti i DU/Friflyke i tidsrommet 1985-1990 (sett kryss)?

	0 ganger	1-2 ganger	3-5 ganger	6-10 ganger	Flere enn 10 ganger
Lån					
Bedriftsutviklingslån					
Investeringstilskudd					
Spesifikke friflykeordninger (eks. transportstøtte, kystutviklingsfond)					
Garantier					

27. Hvor vanlig er det at DU/Friflyke-midler som mottas iht. til søknader, brukes på andre måter enn som forutsatt i søknaden?

- Kun iht. søknaden:
 - Skjer unntaksvis:
 - Skjer ofte:

28. Hvilken betydning har støtte fra DU/Friflyket hatt for din bedrift siste 10 år?

	Helt avgjørende (1)	Positiv (2)	Uten betydning (3)	Negativ (4)	Svært negativ (5)
Nye produkter					
Markedsandeler					
Rasjonalisering/ effektivisering					
Kompetanseheving					
Omstillingsevne					
Fortjenestemargin					

29. Hvilken betydning mener du de ulike faktorene nevnt under har for hvorvidt en søknad skal godkjennes/aksepteres i DU-/Frifylkesystemet?

	Meget viktig	Noe betydning	Uten betydning
Søknaden må være utførnet i samsvar med regelverket			
Prosjektets lønnsomhetsrisiko			
Det må være godt dokumentert at bedriften er i stand til å oppfylle sine låne-/garantiforpliktelser			
Prosjektets sysselsettingseffekt			
Prosjektets betydning for bedriftens overlevelsesevne			
God kontakt med politikere i kommunefylke			
God kontakt med saksbehandler			
Det er viktig å ha et godt forhold til sin bankforbindelse før man går til DU-/Frifylke			

30. Hvor nært er bedriftens forhold til DU/Frifylke sammenlignet med forholdet til ordinære banker?

- Nærmest forhold til egen ordinær bankforbindelse
- Nærmest forhold til DU/Frifylke
- Omtrent like nært forhold til begge

31. Hva karakteriserer bedriftens kontakt med DU/Frifylke? (Nere kryss)

- Utelukkende ved telefon og brevkorrespondanse
- Ved møter i tillegg til telefon/brev
- Bedriftsbesøk fra DU/Frifylkets representanter

32. Hvor ofte har bedriftens leder/ledelse vært i kontakt med DU/ Frifylket's representanter i løpet av de 3 siste år (gjennomsnitt)?

- Månedlig
- 5-6 ganger pr. år
- 3-4 ganger pr. år
- 1-2 ganger pr. år
- Sjeldnere enn årlig

33. Hvordan vurderes kontakten med DU/Frifylket for kvaliteten på de prosjektene bedriften utfører?

- Kontakten bedrer prosjektene
- Kontakten har liten betydning for prosjektenees kvalitet
- Kontakten har ingen betydning for prosjektenees kvalitet
- Kontakten har negativ betydning for prosjektenees kvalitet

34. Hvilke av DU/Frifylkets ulike tilbud er mest attraktive for din bedrift?

- (ranger fra 1-3, med 1 som mest attraktiv)
- Muligheten for lånefinansiering:
- Muligheten for tilskudd:
- Muligheten for garantier:
- Risikoavlasting:

35. Sett i forhold til støtten fra DU/Frifylke, hvor viktig har følgende andre forhold vært for bedriftens resultater?

	Viktig	Like viktig	mindre viktig
Redusert arb.giveravgift			
Skattefrie fondsavsetninger			
Annen off. støtte			
Banklån o.l.			
Lokalt næringsmiljø			
Kommunal innsats i næringsutvikling			
Markedsutvikling			
Råstoffpris			
Tilgang på arbeidskraft			
Konsulent/veiledningstjeneste			

DEL F RESULTAT/REGNSKAPSOPLYSNINGER

(Denne siden kan fakeses hvis ønskelig til Møreforsking, Molde, fax.nr. (072) 15151, oppgi i tilfelle foretaksnr. _____)

36. Oppgi bedriftens antall sysselsatte og antall årsverk 1985-1991:

År	Antall sysselsatte	Antall årsverk
1985		
1986		
1987		
1988		
1989		
1990		
1991		

37. Oppgi følgende regnskapsopplysninger fra skatteregnskapet for 1991:

i) Resultatopplysninger:

Ordinære beskrivninger i 1991: kr. _____

Resultat før ekstraordinære poster i 1991: kr. _____

Skatter i 1991: kr. _____

ii) Balanseopplysninger:

Sum omløpsmidler i 1991: kr. _____

(belegningsmidler+korts.fordr.+varelagre)

Anleggsmidler i 1991: kr. _____

Sum kortsiktig gjeld i 1991: kr. _____

Langsiktig gjeld i 1991: kr. _____

Egenkapital (ordinær) i 1991: kr. _____

Betingede skattefrie ansetninger i 1991: kr. _____

(inv.fond, DU-fond, nedskrivninger,mm)

38. Anslå bedriftens omsetning- og resultatutvikling i % de nærmeste årene 1991-1995 ? (%-vis vekst/reduksjon i forhold til 1990):

1991	1992	1993	1994	1995
____%	____%	____%	____%	____%

EVALUERING AV:

DUs BEDRIFTSRETTEDE VIRKEMIDLER

OG

FRIFYLKEFORSØKENE PÅ NÆRINGSSSEKTOREN

SPØRRESKJEMA VEDRØRENDE KONKRET TILDELINGSSAK

Denne side fylles ut vha. forhåndsopplysninger:

Intervjudator: _____ Intervjuets varighet (fra kl. - til kl.): _____

Bedrifts-/foretaksnr.: _____

Bedriftens navn: _____

Postnr.: _____ Poststed: _____

Informantens stilling/rolle: _____

Saksnummer /Kontonr. i DU: _____

Tilleggsdato /år: _____

Tilleggsbeløp: Lån: Kr. _____

Inv.tilskudd Kr. _____

BU-tilskudd: Kr. _____

Garanti: Kr. _____

**EVALUERING AV DUS BEDRIFTSRETTEDE VIRKEMIDLER
FRIFYLKEFORSKØKENE PÅ NÆRINGSSSEKTOREN**

- Hvilket tiltak var den støtten som ble mottatt beregnet på?
 Produktutvikling:
 Markedsføring/markedsplanlegging:
 Etablering:
 Flytting:
 Kapasitetsutvidelser:
 Kompetanse/Opplæring av personell:
 Produksjonsteknologisk omstilling:
 Annet: _____
- Er tiltaket blitt realisert?
 Ja:
 Under realisering:
 Nei:
- Hvis tiltaket/prosjektet ikke er blitt gjennomført eller gjennomført i mindre målestokk, hva er årsaken (ved flere kryss, ranger)?
 Organisasjonsproblemer
 Kostnadsoverskridelser
 Finansierungsproblemer
 Markedsnivå
 Teknologiske problemer
 Manglende kompetanse
 Annet, _____
- Var støtte fra DU/Frifylket en aktuell finansieringskilde i utgangspunktet, eller ble denne muligheten frembrakt underveis?
 Aktuell i utg.pkt: _____ Kom fram underveis: _____

- Hvordan ble dette prosjektet/tiltaket finansiert (kr/%)?

Egenfinansiering	1 1000 kr.	i % av totalt prosjekt
DU/Frifylkefinansiering		
Banker/kreditforetak		
Kommunale næringsfond		
Industribanken		
Industrifondet		
NTNF		
Avsetn. iht. distriktskatteloven		
Annet, spesifiser _____		

5.1 Ved garantier:

	1 1000 kr.	i % av totalt garanti
Garantier gitt fra DU/Frifylke		
Garantier fra banker/kreditinstit.		
Andre: _____		

- Hvis prosjektet mottok støtte i form av lån fra DU/Frifylke: Hvor mye dyrere ville lånet blitt (målt som renteforskjell i % p.a.) dersom bedriften måtte ha brukt annen långiver enn DU? _____ %
- Hva er bakgrunnen for at tiltaket/prosjektet oppsto/ble gjennomført i bedriften? (kort/summerisk beskrivelse)

7. Før tiltaket/prosjektet ble gjennomført, hvilke forprosjekt ble gjort?

- Ingen forprosjekt
- Markedsundersøkelser
- Økonomiske analyser
- Techniske prosjekter
- Annet, spesifiser _____

8. Vurder tidsavvik når det gjelder gjennomføringen av tiltaket/prosjektet:

	Raskere enn forutsatt	Som forutsatt	Senere enn forutsatt
Forprosjekt/Søknader			
Selve gjennomføringen			
Etterarbeid/Oppløsing			

9. Vurder kostnadsavvik når det gjelder gjennomføringen av prosjektet:

	Billigere	Ingen avvik	Dyrere
Forprosjekt			
Investerings/Etableringskostnader			
Opplæringskostnader			
Oppløsing			
Drittskostnader			

10. Hvor store var eventuelle kostnadsavvik i % i forhold til budsjetterte kostnader ved tiltaket/prosjektet? _____%

11. Avvek bruken av DU/Frifylkestøtten fra de planene som forelå i søknaden?

- Ja, i stor grad
- Ja, til en viss grad
- I liten grad
- Nei, brukt helt i tråd med planene

12. Gi ut fra bedriftens erfaringer med denne saken en vurdering av hvordan DU-systemet/Frifylket har fungert som kundebehandler når det gjelder...?

	Svært positiv erfaring (1)	(2)	(3)	(4)	Svært negativ erfaring (5)
...Bransjekompetanse					
...Bedriftsøkonomi/bedrifts-utviklingskompetanse					
...Kjennskap til bedriften					
...Søknads- og saksbehandlingsrutiner					
...Fleksibilitet i søknadsbehandling					
...Serviceinnstilling og villighet til å lytte til bedriften					
...Oppløsing av bedriftens garanti- og låneforpliktelser					

13. Hvis DU/Frifylke-støtte ikke var blitt gitt, hva ville skjedd med tiltaket?

- Satt i gang og gjennomført som planlagt
- Satt i gang i full skala, men gjennomført over lengre tid
- Satt i gang i mindre skala
- Satt i gang som prøve/prosjekt
- Lagt på is
- Henlagt
- Annet, spesifiser _____

14. Hvordan vurderes resultatet av tiltaket/prosjektet idag?

- Mye bedre enn forventet (1)
- Som forventet (2)
- Mye verre enn forventet (3)
- (4)
- (5)

15. Satte DU/Frifylke krav om at bedriften måtte hente inn kompetanse i forbindelse med prosjektet, for at støtte kunne tildeles?

Ja: _____ Nei: _____

16. Er det områder man i ettertid kan si at man burde hatt bedre kompetanse på før tiltake/prosjektet ble igangsatt?

Ja: _____ Nei: _____

16.1 Hvis JA, hvilke områder?

Finansielle områder

Økonomistyring

Ledelse

Jus

Markedsføring

Teknologi

Annet, _____

17. På hvilken måte har DU/Frifylket hatt innvirkning på prosjektet?

	Stor påvirk. (1)	(2)	(3)	(4)	Ingen påvirk. (5)
Utdanning av prosjektet					
Realisering av prosjektet					
Formidling av kompetanse fra andre bedrifter/konsulenter/forsk.n.inst.					
Organisering av prosjektet					
Lån/ånebevilgninger fra andre					
Risikoavlastning					
Annet, spesifiser _____					

18. Er prosjektet av en slik art at kostnader og inntekter kan henføres til prosjektet? Ja: _____ Nei: _____

18.1 Hvis JA, anslå (prosjektets)

..Prosjektets inntekt/omsætning i kr.:

..Dekningsbidrag i % av prosjektets inntekt/omsætning: _____ %

..Resultat i % av prosjektets inntekt/omsætning: _____ %

19. I hvilken grad har tiltake/prosjektet påvirket bedriftens

	Stor pos. påvirk. (1)	(2)	Uten påvirk. (3)	(4)	Stor neg. påvirk. (5)
...Produktutvikling/Fou					
...Satsing på nye markeder/økte markedsandeler					
...Teknologiske forhold					
...Administrasjon/ ledelse					
...Kompetanse					
...Organisasjonsutvikling					
...Samarbeidsnettverk					
...Sysselsetting					
...Redusert risiko					

20. Sett i forhold til støtten fra DU/Frifylket, hvor viktig har følgende vært for prosjektets resultat?

	Mye viktigere (1)	(2)	Like viktig (3)	(4)	Mye mindre viktig (5)
Redusert arb.giveravgift					
Skattefrie fondsavsetninger					
Annen off. støtte					
Banklån o.l.					
Lokalt næringsmiljø					
Kommunal næringsutviklingsinnsats					
Markedsutvikling					
Råstoffpris					
Tilgang på arbeidskraft					
Konsulent/Veiledningstjenete					

VEDLEGG 3: TABELLER INFORMANTUNDERSØKELSE

Tabell 1. Fra idé til innvilgning - vurdering av ulike faktorerets betydning før og etter fristilling

Spørsmål: Gi din vurdering av hvilke faktorer som er viktige for å komme gjennom med en søknad. Gi en vurdering først av hvordan dette var dengang Distriktenes Utbyggingsfond sentralt hadde bevilgnings- og beslutningsmyndigheten, og hvor fylkeskommunen også deltok i saksbehandlingen. Gi deretter din vurdering av hvilken vekt ulike faktorer har idag når man har en frf/lykkoordin og fylkeskommunen ved næringsfondet/utbyggingsfondet har beslutnings- og bevilgningsmyndigheten alene?

Svarkategori - før/etter (vurdert av informantene):

- 1: Meget viktig/avgjørende
- 2: Viktig
- 3: Noe viktig
- 4: Lite viktig/fikke viktig i det hele tatt

Kategorier - endring (etterregnet av oss):

- +: Antall informanter som mener faktoren er blitt mer viktig
- 0: Antall informanter som mener faktoren er like (lite) viktig

Antall informanter som mener faktoren er blitt mindre viktig	Før fristilling				Etter fristilling				Endring		
	1	2	3	4	1	2	3	4	+	0	+
Vedørende søknaden og prosjektet:											
Søknaden må være uformelt i samsvær med det regelverket som DU/frfylket praktiserer	5	8	5	1	3	11	9	1	2	10	7
Det må være god lønnsomhet i prosjektet	1	10	7	0	14	7	3	0	12	5	1
Det må være godt dokumentert/samsynliggjort at bedriften er i stand til å oppfylle sine låne- og garantforpliktelser i årene framover	1	11	7	0	9	12	3	0	10	8	1

Antall informanter som mener faktoren er blitt mindre viktig	Før fristilling				Etter fristilling				Endring		
	1	2	3	4	1	2	3	4	+	0	+
Risikoen for at prosjektet skal slå feil er lav	1	4	13	0	4	10	8	0	9	7	2
Prosjektet vil sikre nåværende aktivitet og sysselsetting i bedriften	4	11	3	0	7	11	3	1	5	11	2
Prosjektet vil redde bedriften fra å gå konkurs	1	8	5	1	2	4	11	2	2	8	5
Prosjektet vil gi nye arbeidsplasser	3	11	2	1	5	13	2	1	3	13	1
Bedriften må skyte inn mye egenkapital i prosjektet	1	6	10	1	5	13	4	0	10	6	2
Betydning av kontakter og kommunikasjon:											
Det er viktig å ha aktiv støtte fra sentrale politikere eller næringssef/næringskonsulent i kommunen	1	6	9	2	4	11	5	3	8	9	1
Det er viktig med kontakt med saksbehandler i fylkeskommunen før beslutning om bevilgning foretas	3	7	8	0	6	12	3	2	9	7	2
Det er viktig med kontakt med ledelsen i nærings-/utbyggingsavdelingen på forhånd	2	3	11	1	3	11	6	2	6	9	2
Det er viktig å ha sikret seg støtte fra sentrale fylkespolitikere på forhånd	1	5	7	4	5	8	5	5	5	10	2
Det er viktig med kontakt med personer i Distriktenes Utbyggingsfond sentralt på forhånd	4	8	3	2	2	3	2	12	0	4	11
Det er viktig å ha avklart forholdet til banken før man går til DU/fylkeskommunen	3	6	6	2	13	6	2	2	9	7	1
Bedriftens situasjon:											
Bedriften må ha hatt gode resultater og innvilgning det siste året forut for gjennomføring av prosjektet	0	8	9	1	3	17	3	1	9	9	0
Bedriften må ha lav gjeldsandel	0	6	12	0	0	17	6	0	8	10	0
Bedriften må ha en bra likviditet	2	4	11	1	3	11	8	1	6	12	0

Tabell 2 Vurdering av DU's/frifylkets kompetanse og arbeidsprosedyrer

Spørsmål: Gi din vurdering av kvaliteter ved DU-systemet slik dette fungerer i forhold til bedriftenes behov i tiden før frilykkeordningen ble satt iverk, sammenholdt med hvordan dette har fungert under frilykkeordningen.

Svarkategorier - før/etter (vurdert av informantene):

- 1: Ja, i høy grad
- 2: Ja, i tilstrekkelig grad
- 3: Nei, ikke i tilstrekkelig grad
- 4: Nei, slett ikke

Kategorier - endring (etterregnet av oss):

- +: Antall informanter som mener faktoren er blitt mer viktig
- 0: Antall informanter som mener faktoren er ikke (lite) viktig
- : Antall informanter som mener faktoren er blitt mindre viktig

	Før fristilling				Etter fristilling				Endring		
	1	2	3	4	1	2	3	4	+	0	-
Man har transjerelatert kompetanse i DU/fylkeskommunen	3	8	5	0	0	9	12	0	1	9	6
Man har kompetanse på bedriftsøkonomi og bedriftsutvikling generelt	3	10	3	0	5	10	4	2	4	9	3
Man har kjennskap til den enkelte bedrift i fylket	0	6	9	1	6	9	6	0	9	6	1
Rutiner for behandling av søknaden er oversiktlige og ryddige	3	5	4	0	5	13	1	0	4	8	0
Man er fleksibel i behandling av søknader og villig til å justere/revurdere disse	1	10	3	0	6	12	2	0	7	6	1
Man har serviceinnstilling overfor bedriften og er villig til å lytte	1	11	3	0	5	11	4	0	5	9	1

	Før fristilling				Etter fristilling				Endring		
	1	2	3	4	1	2	3	4	+	0	-
Det er greit å få skreddersydd en finanseringsplan som er i samsvar med bedriftens behov og muligheter	1	6	5	1	1	10	6	2	3	9	1
Man er interessert i å følge med i det som skjer i bedriften	0	0	14	2	2	14	4	1	13	3	0
Man begrunner og kommuniserer ved eventuelle avslag	0	3	9	2	3	6	10	1	5	8	0
Man setter krav til bedriften om endringer i prosjektene	0	5	8	1	2	11	7	0	8	5	1
Man er nøye med å følge opp de lån- og karanteforpliktelser som bedriften har vis å vis DU/fylkeskommunen	3	4	9	0	7	11	1	1	9	7	0