

siva

– OG LIVET ETTER DAUDEN

Håvard Teigen professor i regional økonomi og politikk, Høgskolen i Innlandet

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Samandrag

Statens Industrivekstanlegg (SIVA) vart etablert i 1968 og rundar såleis 50 år i 2018. Artikkelen gir ei framstilling av historia til organisasjonen fram til nå. Dette er ei historie om korleis organisasjonar kan få eit langt liv sjølv om dei opphavlege grunngevingane for etableringa har endra seg heilt. Artikkelen analyserer historia i lys av herskande teoriar og modellar for nærings- og regionutvikling og viser korleis Norge importerer modellar for så å tilpasse dei norske forhold. SIVA vart etablert for å sette i verk ein stort tenkt vekstsenterstrategi bygd på storføretak og industri som vekstnæring. Da utviklinga fekk ei anna retning gjekk organisasjonen i dvale, men overlevde. SIVA kom så att gjennom å satse på

det stikk motsette: entreprenørskap og små og spreidde næringsbygg på landsbygda. Dette vart likevel ein mindre aktivitet tufta på SIVA si opphavlege rolle som ein distriktpolitisk aktør. Med nye teoriar og politiske vindar skifta organisasjonen frå små næringshagar til også å satse i større byar for å bli ein del av det FoU-baserte innovasjonssystemet. Da ein ny klyngeteori overtok for vekstsenter teorien, vart SIVA med som ein av tre hovudaktørar saman med Innovasjon Norge og Norges forskningsråd. Men framleis er dette ein liten organisasjon med ca. 40 tilsette. Kanskje har dei spreidd seg for mykje med for små ressursar. Det kan vere grunnen til at eit utval føreslår at dei skal leggest ned.

Innleiing

I 2018 fyller SIVA 50 år. Det er nesten oppsiktsvekkande at nettopp denne organisasjonen har fått eit så langt liv. Andre som det er naturleg å samanlikne med, er fjerna frå kartet gjennom fusjonar. Dei fleste er nå ein del av Innovasjon Norge (IN). SIVA har i uvanleg grad hatt oppgaver som har vore tufta på teoriar og modellar. Når teoriar om nærings- og regionutvikling har endra seg, har også SIVA vorte med. Nettopp her ligg kanskje ein av nøklane som kan opne for å forstå kvifor og korleis SIVA har fått eit så langt liv. I denne artikkelen skal eg analysere organisasjon sin oppkomst og utvikling i lys av endra teoriar om nærings- og regionutvikling. Det er sjølvstøtt også andre forklaringar, noko som blir løfta fram mot slutten av artikkelen.

Det er ikkje mogleg å forstå oppkomsten av SIVA utan å sjå og forstå norsk distriktpolitikk. Distriktenes utbyggingsfond (DU) vart formelt etablert i 1961 og hadde sitt første heile arbeidsår i 1962. Det kunne lett ha gått slik at SIVA hadde vorte ein del av DU frå starten. DU skulle ha nasjonale oppgåver og verke for distrikta i heile landet, og hadde som oppgåve å gje støtte til einskildbedrifter. Men fondet såg raskt at det ikkje var tilstrekkeleg for å få utvikling. Det mangla ofte infrastruktur og miljø rundt bedrifta. Allereie i årsmeldinga for det første driftsåret vart dette problemet teke opp: «Dersom en forutsetter at et hovedprinsipp for distriktsutbyggingen og den framtidige lokaliseringspolitik skal være såkalt desentralisert konsentrasjon, antar en at et viktig virkemiddel for å oppfylle denne målsettingen vil være offentlig planlegging av industriområder og utbygging av industrilokaler for salg eller utleie.»

I dette korte sitatet finn vi i konsentrert form det som skulle bli sentrale tema i institusjonsbygging og faglege og politiske kontroversar heilt fram til i dag: Lokaliseringspolitik og spørsmålet om landet skal byggjast ut spreitt eller gjennom desentralisert konsentrasjon. I denne artikkelen skal eg kaste ljós over SIVA sin utvikling gjennom eit halvt hundre år i lys

I denne artikkelen skal eg kaste ljós over SIVA sin utvikling gjennom eit halvt hundre år.

av det samfunnsoppdraget som er avgrensa av desse tema. DU skulle sette i verk ein *nasjonal lokaliseringspolitik*. Kva for måte *desentralisert konsentrasjon* skulle gjennomførast på var ikkje tilstrekkeleg klargjort, men i 1965 kom dette inn i Lov om Distriktenes utbyggingsfond og vart kalla vekstsenter (Teigen 1999). Ved at satsing på vekstsenter kom inn i lova fekk DU tildelt ein leiande rolle. Men DU kunne ikkje ta heile ansvaret. Det mangla ein aktør som kunne ta ansvar for infrastrukturen. Dette var bakgrunnen for etablering av Statens industrivekstanlegg (SIVA) 11. januar i 1968 (Bugjerde 1981, s. 129)¹.

Teoriar og inspirasjonskjelder

Historisk røynsle frå både industriens heimland (England) og spreinga av den industrielle revolusjonen til andre land hadde vist at industrien samlokaliserte seg i det som etter kvart vart store byar. Ofte var den sterkaste konsentrasjonen i hovudstadsområda (Hoover 1948, Nourse 1968). Etter kvart vart denne utviklinga problematisk i land etter land på grunn av regional ubalanse. I etterkrigstida var det stor semje om å satse på industrien som vekstnæring. Sidan den industrielle revolusjonen kom til Norge på midten av 1800-talet hadde denne næringa vore i vekst, og var den store drivkrafta i utviklinga. Også distrikta skulle utviklast gjennom indus-

¹ Denne artikkelen fylgjer opp ein artikkel eg hadde i Historisk Tidsskrift (Teigen 2012 B) om etableringa av DU, og ein artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift om distriktpolitikken si historie ved 50-årsmarkeringa til DU (Teigen 2012 A).

Brofoss var kanskje arbeidarpartistatens største strateg.

trireising. Slik var det også i dei andre nordiske landa (Lorendahl 1974). Distriktsutvikling var ikkje eit mål i seg sjølv i Norge, men eit verkemiddel for at også distrikta skulle bidra til den felles rikdomsutviklinga (Teigen 2011). Den første store distriktspolitiske satsinga etter krigen – Nord-Norgeplanen – var heilt eksplisitt på dette. I tråd med dette fekk vi ei eiga stortingsmelding frå industridepartementet om industri som satsingsområde i distriktspolitikken (St.meld. nr. 6 [1959/60]). Keynesiansk teori hadde for lengst slege rot i Norge, og satsing på industri hadde sin teoretiske ankring her. Eksporthasetorien hadde slege rot. Teorien visste at dersom eksporthaseten veks, vil andre næringar og arbeidsplassar kome av seg sjølv. Andre næringar var altså sett på som «avleia» av eksporthasetninga (Dedekam 1987).

Verken utviklinga eller den teoretiske forståinga av utviklinga var spesielt for Norge. England hadde allereie på dette tidspunktet problem med gamle industriområde som laut omstillast, men dei hadde også regionar som ikkje hadde fått del i industrialiseringa. Frankrike hadde i enda høgere grad enn andre industrialiserte land erfart at industrien lokaliserte seg så sentralisert at heile landet ikkje vart med og utvikla den nye rikdommen. Spørsmålet som da oppstod i heile Europa, men først og sterkast i dei landa der utviklinga hadde kome lengst, var: Korleis få industri i heile landet? Og korleis planlegge og organisere denne ønska utviklinga? Medan herskande keynesiansk teori gav eit politisk handlingsgrunnlag for planlagt satsing på eksporthasetri, mangla denne teorien eit eksplisitt teoretisk grunnlag for regional vekst og fordeling. Den observerte konsentrasjonen av industrien i hovudstadsområda hadde ikkje eit teoretisk handlingsgrunnlag for ønsket om at in-

dustrien også skulle bli vekstnæring i regional- og distriktspolitikken.

Den teoretiske grunngevinga for å spreie industrien frå hovudstadsområdet til resten av landet skulle kome utanfrå. Viktigaste impuls kom frå Frankrike. Den franske føretaksøkonomen Perroux (1950, 1955) hadde utvikla ein teori om *vekstpooler*. Som føretaksøkonomar flest var Perroux ikkje spesielt oppteken av geografien. I hans fag kunne underleverandørane og mottakarane vere lokalisert kvar som helst. Det som så skjedde var at teorien hans vart plukka opp av franske regionaløkonomar som kopla på sentrale mekanismar frå faga sine, nemleg dei ekstra dynamikkane som kunne oppstå gjennom geografisk samlokalisering. Dette kallar samfunnsgeografar og regionaløkonomar for agglomerasjons- eller klyngeeffektar. Desse effektane er fordelar ved å vere lokalisert i same by eller senter. Historisk var det lett å dokumentere at produksjonsblokkene slik Perroux definerte dei var geografisk samanklynga (Hagen 1988). Det hadde oppstått spontane, altså ikkje-planlagde, *geografisk konsentrerte vekstsentera*. Poenget til regionaløkonomane var at industrien har samlokaliseringsfordelar, men den treng ikkje vere konsentrert berre i hovudstaden eller pressområde.

Frå teori til vekstsenterstrategi

Vekstsenterteorien vart fanga opp av internasjonalt orienterte norske sosialøkonomar. Erik Brofoss har fått ein spesiell posisjon blant desse økonomane, og det var han som i skrift, tale og praksis fronta ideen om desentralisert konsentrasjon. Brofoss var kanskje arbeidarpartistatens største strateg og av mange rekna for den nest viktigaste i Arbeidarpartiet (AP) etter Einar Gerhardsen (Slagstad 1998). Han var den første finansministeren i landet etter krigen, så handelsminister før han gjekk over i rolla som direktør for Norges Bank. Han vart i 1961 styreleiar i DU, og dette vervet utførte han ved å gå aktivt inn også i enkeltsaker (Teigen 2012 B).

Kort tid etter at fondet starta opp, sendte han ein delegasjon av tilsette i fondet til England for å lære om korleis dei der hadde satsa på planlagt desentralisert konsentrasjon gjennom organisasjonen Industrial Estates. Det er Brofoss sin sterke posisjon i AP som forklarar at vekstsenterstrategien kom så raskt. Etter reisa til England viste han allereie i 1965 at det neste steget var å etablere det som vart SIVA etter modell av Industrial Estates. Først laut vekstsentera peikast ut. Men kvar skulle dei ligge? Regjeringa la til grunn at Vestfold, Østfold og Akershus ikkje skulle ha vekstsenter fordi fylka låg utanfor distriktsutbyggingsområdet. Dei 15 andre fylka vart sette i gang med å peike ut moglege vekstsenter innanfor sitt fylke. Dette laut sjølvsagt ende opp i ein lokaliseringsstrid. Valet av senter vart gjort mindre dramatisk ved å kalle dette ei utprøving. Denne første fasen vart kalla eit prøveprosjekt og ni prøvesenter vart peikt ut i 1965 (Bugjerde 1981). I 1965 var det regjeringsskifte, og regjeringa Gerhardsen laut vike plassen for ei borgarleg regjering med Per Borten frå Senterpartiet som statsminister. Også den gongen var satsing på senter spesielt vanskeleg for dette partiet. Dei seks fylka som i første omgang ikkje fekk prøvesenter, fekk nå noko som vart kalla utviklingsområde. Medan dei utpeikte prøvesentera var geografisk konsentrerte, vart utviklingsområda geografisk utflytande.

Vekstsentera bygde ikkje berre på ein idé om desentralisert konsentrasjon, men var djupt tufta i ein planleggingsideologi. Slik var det i heile EFTA-området, og vekstsenterstrategien vart tilrådd av organisasjonen. Forskarar fekk i oppgåve å ta utgangspunkt i teori om regional utvikling og tilrå blant anna kor store vekstsentera burde vere. Det vi kan kalle ein Brofoss-elev, den unge sosialøkonomen og arbeidarpartimannen Tormod Hermansen, fekk i oppdrag å gjere ei slik utgreiing for EFTA saman med engelskmannen Kevin Allan. Rapporten kom i 1968 (Allen og Hermansen 1968). Siktemålet for bruk av vekstsenterstrategien i fransk samfunnsutvikling var styrking av regionale hovudstadar som Lyon, Marseille, Toulouse osv. slik at Paris ikkje skulle ta all vekst. Dette var re-

gionale hovudstader med fleire hundre tusen og opp mot ein million innbyggjarar. Vekstsenterstrategien brukt innanfor heile EFTA-området vart i Allan-/Hermansen-rapporten redusert til at vekstsentera helst burde ha 100 000–150 000 innbyggjarar. I Norge ville knapt nok Bergen og Trondheim ha kvalifisert seg etter dette terskelkravet, og forskarane var med på å redusere minstestørleiken til 30 000–50 000 innbyggjarar. På den måten kunne 8–10 byar utanom Oslo få status som vekstsenter. Da regjering og storting skulle vinne fleirtal for vekstsentersatsing i Norge enda det altså opp med prøvesenter som var langt mindre. Regionalgeografen Jens Chr. Hansen (1995) formulerte det slik: «Da Arbeiderpartiregjeringa i 1965 pekte ut prøvesentre, holt de seg i størrelsesorden nede på middels kommunesenternivå, og omtrent så langt fra den opprinnelige vekstsentermodellen som det var mulig å komme. (...) Begrepet ble ytterligere utvannet da den borgerlige samarbeidsregjeringa i 1966 pekte ut utviklingsområder.»

SIVA blir etablert

DU skulle primært gje finansiell støtte til enkeltbedrifter, men bedrifter kan vanskeleg vekse og utvikle seg i eit tomrom. Det trongst infrastruktur. Det engelske Industrial Estates hadde slike infrastrukturoppgåver. Dei bygde ikkje berre industriutleigebygg og industriområde, men også andre infrastrukturtiltak som bank, lækjarkontor, bibliotek osv. I Norge skulle SIVA ta denne rolla.

Departementet delegerte til DU å nemne opp eit utval for greie ut saka. Også dette utvalet drøfta kor store senter ein burde ha og kom fram til 1000–2000 arbeidsplassar, noko som kunne svare til 15–20 000 personar innanfor arbeidsmarknadsområdet. Utvalet vurderte 500 arbeidsplassar som det absolutte minimum og åtvara sterkt mot noko mindre. Dei tilrådde såleis eit senter som vart ein mellomting mellom dei fagleg tilrådde vekstsentera på frå 30–50 000 innbyggjarar, og dei prøvesentera som vart utpeikt av Stortinget same året som dette utvalet la fram innstillinga si.

Korleis skulle så eit norsk «industrial estate» organiserast? Utvalet skisserte to alternativ. Fleirtalet gjekk inn for at det skulle organiserast som eit eige statsaksjeselskap, men heileigd av DU. Det andre alternativet var å gjere organisasjonen til ei eiga fagavdeling i DU. Det var representanten frå DU som gjekk inn for dette siste alternativet. Departementet følgde ikkje opp nokon av desse alternativa, men foreslo og fekk vedteke at selskapet skulle liggje direkte under departementet, organisert som eit eige selskap. Selskapet vart oppretta med namnet Statens industrivekstanlegg (SIVA) 11. januar 1968 (St. prp. nr. 65 [1966–67]). Vedtaket i Stortinget var einstemmig, men mange uroa seg over sentraliseringseffekten, og i § 2 i føresegnene til selskapet kom det inn at det ikkje berre skal engasjere seg i vekstsenter, men at det også kan reise enkeltstående industribygg. Derimot var det heller ikkje i Stortinget semje om SIVA skulle bli ein del av DU eller om det skulle organiserast som eit eige selskap. Regjeringa og fleirtalet gjekk inn for det siste, medan mindretalsinnstillinga frå Arbeidarpartiet argumenterte sterkt for at SIVA skulle leggjast inn under DU fordi dei hadde ansvar for same saksfeltet og at koordineringsproblema ville bli mindre (Innst. S. nr. 252 [1966–67]).

Styret for selskapet vart oppnemnt 15. mars 1968, og administrasjonen var på plass frå august. Det vart lokalisert i Trondheim og såleis langt frå DU, men samarbeid og samordning skulle skje gjennom gjensidig styrerepresentasjon. Debatten i Stortinget hadde vist at mange frykta at tiltaket skulle bli sentraliserande i staden for å vere ledd i ein desentralisert distriktspolitikk. Derfor galt det å gje organisasjonen eit namn som ikkje signaliserte sentralisering. Namnevalet vart grunnlagt slik på første side i proposisjonen: «Departementet har imidlertid fått inntrykk av at uttrykket «industrivekstsenter» og andre ord hvor «senter» er brukt, vil kunne forveksles med «vekstsenter» og «prøvesenter». Det har derfor ønsket å finne en betegnelse som unngår uttrykket senter og som samtidig er forholdsvis kort, og er blitt stående ved å gjøre framlegg om uttrykket industrivekstanlegg.»

Slik var starten. Selskapet som skulle realisere vekstsenterstrategien, fekk ikkje «senter» i namnet fordi det da kunne assosierast med den oppgåva selskapet skulle ha!

Nedskalert vekstsenterutbygging

SIVA hadde verken kapasitet, kompetanse eller økonomi til å bygge alle dei utpeikte vekstsentra samtidig. I slutten av 1968 vart det derfor gjort vedtak om å starte opp i Risør, Førde og Verdal. Snart kom også Rødkjer ved Harstad og Kongsvinger med. Alle desse stadane var relativt store og med god infrastruktur etter denne tidas målestokk. Etter kvart kom dei fleste andre prøvesentra med slik at det ti år seinare, omkring 1980, var SIVA-engasjement i 14 vekstsentra. Dei første åra til SIVA var gode år. Organisasjonen bygde industriutleigebygg utan først å ha bedrifter som ville inn, men det gjekk stort sett fint. Det var relativt lett å skaffe leigetakarar, men etter å ha vore i arbeid i berre 5–6 år, stoppa dei heile opp. Oppbremsinga vart utløynt av oljekrisa som slo inn i verdsøkonomien på midten av 1970-talet. I dei fleste gamle industriområde og industrialiserte land førte krisa først til stagnasjon i industrisyssettinga – så nedgang. Slik gjekk det også i Norge. Men industriedgangen kom berre i sentrale område. Strid med tidlegare sentralisert vekst var det nå utkantane som hadde den beste utviklinga i industrisyssetting. Veksten i utkantane vara ved til midten av 1980-talet (Skonhoft 1988).

Som ein del av årsmeldinga i 1979 summerte SIVA opp arbeidet dei første ti åra. Dette vart rapportert i St.meld.nr. 11 (1980–81). Fram til dette tidspunktet hadde selskapet reist eller hadde under bygging nesten 200 000 kvadratmeter utleigebygg. Knappt 20 prosent av investeringskostnadene var finansiert med reine investeringstilskot. Dette var gjort for å få leigepriane ned. Det skulle vere spesielt attraktivt også økonomisk å etablere seg i vekstsentra. SIVA-anlegga stoppa opp trass i at det var vekst i industrisyssettinga i utkantkommunane kring anlegga,

og i kommunar som var langt meir perifere enn dei utpeikte prøvesentera.

Denne desentraliseringa av industrien var ikkje eit spesielt norsk fenomen og er kalla «the turnaround trend» (Hansen, 1995). Ein del av denne trenden var at dei store selskapa reduserte sysselsettinga. Nøkkelforetaka som den opphavlege vekstsenter-teorien bygde på var ikkje lenger nøkkelen til vekst, men heller tvert imot. Det som var av vekst kom i små og mellomstore bedrifter, og småbedrifter kom på nytt i vinden slik at tittelen til klassikaren *Small is beautiful* skulle bli representativ for denne tida (Schumacher 1973). Det var først knapt ti år seinare at denne industrielle vendinga fekk paradigmestatus gjennom boka *The Second Industrial Divide* (Piore og Sabel 1984).

Kva var grunnen til at ny industri og bedrifter som omlokaliserte seg ikkje valte vekstsenteret? Med utgangspunkt i årsmeldingar frå DU kan vi sjå korleis satsinga på dei utpeikte vekstsentera var. Det var DU som skulle kanalisere enkeltbedriftene inn i vekstsenteret. I Sogn og Fjordane vart Førde peikt ut som prøvesenter. I åra fram til 1968 vart 11 tiltak støtta med til saman 3,5 millionar i Førde medan Stryn fekk innvilga 29 tiltak med 7,8 millionar i samla støtte. Også Gloppen og Vik fekk meir enn Førde. At Sogndal låg høgt (knapt 8 millionar) er kanskje ikkje så overraskande, men også Flora låg høgt over Førde. Sogn og Fjordane er det fylket der senter-satsinga var mest kontroversiell, og dei første åra er det vanskeleg å seie at Førde vart prioritert. I Nord-Trøndelag var det ikkje vekstsenteret Namsos, men Steinkjer som fekk løyvt flest tiltak – 51 til saman. Namsos fekk innvilga 46 tiltak. Både Steinkjer og Namsos fekk til saman løyvingar på knapt 8 millionar. Men det var Levanger som kom best ut fordi einskildløyvingane var så store. Dei fekk heile 54 millionar, og ikkje mindre enn 46 millionar var reine tilskot. Kongsvinger fekk eit av dei store SIVA-anlegga. Kongsvinger fekk 12 tilsegn med eit samla stønadsbeløp på 9,5 millionar medan Trysil (som ikkje var vekstsenter) fekk heile 18 tilsagn og nesten 10 millionar i samla stønad. Tynset fekk 8 tilsagn på til saman 3 millionar,

Isolert sett forklarar derfor ikkje løyvingane til fondet utviklinga i kommunane.

også det relativt meir enn Kongsvinger jamført med storleiken på kommunen. Det vi ser, er at det er vanskeleg å seie at DU i praksis prioriterte dei utpeikte vekstsentera sterkt gjennom sine eigne verkemiddel desse første åra. Kvifor denne mangelen på vekstsenter og dermed SIVA? Ei mogleg forklaring er at SIVA verken vart ein del av DU eller eigd av DU.

Frå top down til bottom up

Hersoug og Leonardsen (1979) undersøkte folketalsutviklinga i prøvesenterkommunane i perioden 1965–70 samanlikna med femårsperioden før dei fekk senterstatus. Dei fann at fleirtalet av kommunane voks raskare etterpå, men at det også var unntak. Om desse kommunane vaks raskare på grunn av vekstsentersatsinga eller av andre grunnar, veit vi ikkje. Det vi har vist, er at prøvesentera ikkje vart klart prioritert i praksis av fondet. Isolert sett forklarar derfor ikkje løyvingane til fondet utviklinga i kommunane. Det var fleire grunnar til at DU hadde sterkt engasjement utanom dei utpeikte vekstsentera. I store turismefylke som Oppland gjekk store delar av løyvingane til denne næringa. Dette er truleg også med på å forklare at Trysil fekk fleire løyvingar enn Kongsvinger i Hedmark, og det forklarar det meste av fondet sitt sterke engasjement i Fjell-Norge, til dømes i Gudbrandsdalen.

Det få hadde rekna med var at kommunane som ikkje var peikt ut engasjerte seg på eiga hand. Vi fekk begrepet «tiltaksordførarar». Dette var ordførarar som ville ha vekst og utvikling også i sin kommune uavhengig av prioriteringar frå Stortinget og regjeringa (Teigen 1982, Larsen og Aarsæter 1985). Både etter den gamle

planlovgevinga og den nye plan- og bygningslova frå 1965 var kommunen si lovpålagte rolle i næringsutviklinga å ha ansvaret for å leggje forholda fysisk til rette for lokal næringsutvikling. For å støtte opp om dette hadde departementet øymerka midlar i statsbudsjettet til grunnlagsinvesteringar (kap. 575, *Kommunale utbyggingstiltak*). Dette var ifølge verkemiddelmeldinga (s. 31) «midler som skal nyttas som tilskott til finansiering av kommunale utbyggingstiltak som kan påregnes å skape grunnlag for sterkere økonomisk vekst og gi nye varige arbeidsplasser i distriktene» (St. meld. nr. 13 [1972–73]). Løyvingane til føremålet auka frå 1 million i 1967 til 25 millionar i 1972. Det meste gjekk til den nordlege delen av landet inkludert Nord-Trøndelag, men også dei mest utprega utkantfylka i Sør-Norge som Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Oppland kom høgt. Statsbudsjettet hadde også spesielle tilleggsøyvingar til same føremålet i utpeikte prøve- og vekstsenter.

DU fekk ei lovpålagd oppgåve bygd på desentralisert konsentrasjon og med vekstsenterstrategi og storføretak som motorar. Både dette og SIVA som iverksettar bygde på ein teori om samfunnsstyring frå toppen, det Ottar Brox (1972) kalla mønsterplanlegging. Tiltaksordførarane skipla strategien ved aksjon nedanfrå. På 1970-talet rakna denne strategien frå fleire kantar. Stimulert av øymerka tilskot frå staten til satsing på industriområde både gjennom rein arealtilrettelegging og tilhøyrande veg, vatn og kloakk tok tiltaksordførarane steget vidare til aktivt å tiltrekke seg bedrifter gjennom akkvisisjon og aktivistisk arbeid for nyetableringar. Kommunane rusta seg sterkt for å bli med på den nye nærings- og distriktssatsinga også på andre måtar. Fordi det gav større handlefridom og raske responstid byrja dei å etablere kommunale industriselskap, og saman med DU stoppa dei

Nesten ingen såg i første omgang desentraliseringskreftene i marknadsmekanismene.

ikkje ved tilrettelegging av industriområde. Dei bygde industribygg som DU var med og finansiere. Vart ikkje desse bygga fylt opp, engasjerte dei seg også på ulike måtar – inkludert kommunalt eigarskap – for å fylle opp bygga.

Ein føresetnad for denne kommunale satsinga var at kommunane ikkje berre fekk stønad til grunnlagsinvesteringane. Dei fekk også gunstige lån frå DU til industribygg. Nye industribygg vart reist i rekordfart. I 1971 var det reist 171 slike bygg, og dei hadde fått finansieringsstønad på ca. 100 millionar frå DU. Slik «bottom up»-aktivisme frå tiltaksordførarar og tiltaksaktive kommunar og regionar elles forklarar meir av den utviklinga som skjedde enn SIVA sin aktivitet og dei utpeikte vekstsentera (Teigen 1995). I samtida såg ein ikkje at det var ei desentraliseringsbølge i gang i heile Europa – og som Norge var ein del av. Dette var nok ein av grunnane til distriktpolitiske verkemiddel vart avgjerande forsterka desse åra (Teigen 1999). Nesten ingen såg i første omgang desentraliseringskreftene i marknadsmekanismene, men det vart også vanskeleg å avgjere om det som såg ut til å vere ein vellykka distriktpolitikk skreiv seg frå DU, SIVA eller andre distriktpolitiske vedtak. I ei oversiktsmelding om verksemda til SIVA for dei første åra frå 1968 til 74 (St.meld. nr. 98 [1975–76]) vert det peikt på at det har vore ei positiv folketalsutvikling i vertskommunar og omlandskommunar til SIVA-anlegg. Styret for SIVA (s. 27) skreiv at det var ein påfallande samanheng mellom tidspunktet for etablering av anlegget og den positive folketalsutviklinga. I sin solide gjennomgang av dette peikar Herzoug og Leonardsen (1979, s. 197) på at i den grad dette er riktig, viser det at føresetnadene om at vekstsentera laut vere langt større enn dei som vart etablert, ikkje stemmer.

I lys av desse utviklingstrekka er det tankevekkande kva som var SIVA si tolking av problema dei hadde kome opp i. I årsmeldinga for 1978 skreiv styret: «Den erfaring SIVA har høstet gir grunn til å reise spørsmålet om de virkemidler som søker å påvirke næringslivets lokaliseringvalg er sterke nok». SIVA ville ha

sterkare sentralplanlegging for å få til desentralisert konsentrasjon. Fleire faktorar vanskeleggjorde dette. Viktigast var truleg at industrien sjølv valte meir desentralisert lokalisering enn dei utpeikte vekstsentera. Vansken med å prioritere vekstsenter med eit stort og avansert føretak som drivkraft vart også avgjerande forsterka av at perioden for statleg industrireiseing var over. I tillegg viste nyare forskning at dei eksportretta storføretaka ofte ikkje fekk dei ringverknadane ein hadde førestilt seg. Dei starta som ein-sidede industristadar og fortsette som det. DU og Erik Brofoss initierte sjølve denne forskinga, og rapporten frå Paul Olav Berg (1965, 1968) som viste manglande ringverknader, gjorde sterkt inntrykk.

Frå 1965 fekk vi også ei borgarleg regjering med innebygde motsetnader i spørsmålet om å satse på desentralisert konsentrasjon. Distriktsopprør i mange parti som del av folkerøystinga om EEC i 1972 vart den avgjerande spikaren i kista for strategien om desentralisert konsentrasjon (Rasmussen 1995). Starten på 1980-talet var inngangen til det som vart kalla høgrebølga, forklart som eit epokeskifte av Bjørklund og Hagtvet (1981) og som ein overgang frå den sosialdemokratiske orden til marknadsstyring av Berge Furre (2004). Summen av alt dette gjorde at SIVA som eit «top-down»-verkemiddel for planlagt industrireiseing låg på sotteseng ved inngangen til 1980-åra.

SIVA i dvale

Dei viktigaste økonomiske verkemidla til DU og SIVA frå starten var støtte til kapital, billege lån og i tillegg investeringstilskot. Dette var sterke verkemiddel fordi Norge den gongen hadde ein politisk styrt kapitalmarknad. Alle bankar var pålagt å ha same renta, og kapitaltilgangen vart styrt gjennom at bankane fekk utlånskvotar. Berre det å få tilgang til lån gjennom DU gjorde at investorar slapp å stå i kvotekøen og kunne få tilgang til lån. Når låna dessutan kunne gjevast til lågare rente enn den renta alle andre bankar måtte ta, var tilgang på lån eit langt sterkare verkemiddel enn i dag. At reine tilskot var eit sterkt

Starten på 1980-talet var inngangen til det som vart kalla høgrebølga.

verkemiddel seier seg sjølv, og også SIVA finansierte industriutleige bygga sine med tilskot. Denne sentralstyrte planøkonomien vart gradvis avvikla frå omkring 1980. Det som vart kalla den første høgrebølga slo raskt inn i Norge. Og høgrebølga starta før Høgre kom inn i regjeringa. Eit regjeringsoppnemnt utval (NOU 1980:4) vart sett ned, og utvalet sin konklusjon var at rente- og kapitaltilgangen heretter skulle bli marknadsstyrt.

Bankane reagerte entusiastisk. Frå å kvotere inn heldige kundar, vart det nå kamp om kundane. For distriktsutbyggingsaktørane DU og SIVA hadde dette den konsekvensen at lokale bankar, mest sparebankar, på ein heilt annan måte enn før kunne vere med på å finansiere lokal næringsutvikling. Slik SIVA var organisert, kunne dei i liten grad nytte seg av dette. DU derimot fekk storstilt samarbeid med sparebankar og kommunar som investerte i det som eigentleg skulle vere SIVA sitt ansvarsfelt: næringsareal og næringsbygg.

Konsekvensen av samverkande faktorar var at SIVA gjekk i dvale saman med heile vekstsenterstrategien. Frå starten på 80-talet viste det seg at krisa byrja å gå over gjennom ny vekst, men veksten kom ikkje i dei gamle, store industrikonglomerata. Dei kom gjennom små og mellomstore bedrifter – i både gamle og nye bransjar. Dette var bedrifter som var raske, fleksible og omstillingsdyktige. Masseproduksjonsfasen som SIVA skulle sørve, var over. Ei ny tid var i emning. Den nye veksten og dynamikken fekk namn som «fleksibel spesialisering». Også Norge og nordiske land fekk dokumentert denne delen av næringsutviklinga (Isaksen 1993). Distrikta hadde hatt ei god utvikling på 1970-talet og vekstsenter-teorien sin kanskje sterkaste kritkar, Ottar Box, hevda ved inngangen til 1980-talet at

det ikkje lenger var fare for avfolking av norske lokalsamfunn. Formuleringa hans var at norske utkantstrok var konsoliderte (Brox 1980). SIVA gjekk i dvale og administrerte gamle industribygg som dei streva med å leige ut, men dei vart ikkje avvikla. Lagnaden deira gjekk kanskje under radaren og det vart redninga.

Klynger og innovasjonssystem

I stortingsmeldinga om regionalpolitikken frå 1985 vart det signalisert at regjeringa såg for seg at endringar laut skje (St. meld. nr. 67 [1984–1985]). SIVA kunne ikkje halde fram som nå. Ei arbeidsgruppe som skulle greie ut framtidig satsing vart sett i arbeid. Hovudpunkta frå arbeidsgruppa vart lagt fram i ei stortingsmelding i 1987, og Kommunal- og miljøvernkomiteen slutta seg til det meste (St.meld. nr. 22 [1986–87] og Innst. S. 144 [1986–87]). Selskapet utarbeidde ein ny strategi i tråd med dette. Verksemda til SIVA skulle heretter dreiest frå tilrettelegging for produksjonsorientert industri til å vere ein aktiv utviklingsaktør av kunnskaps- og teknologitufta bedrifter og produkt. Utvikling av gode samarbeidsmodellar med sentrale og regionale forskings- og kompetansemiljø skulle vere ein slik viktig lekk. Det vart vektlagt at SIVA i framtida skulle ha innovasjonskompetanse i styre og administrasjon som kunne leggjast oppå selskapet sin tradisjonelle kompetanse.

I den neste stortingsmeldinga om distriktspolitikken, St.meld. nr. 29 (1988–89) slutta Kommunaldepartementet seg til desse endringane i SIVA sin strategi. Strategien ville også føre til at selskapet vart meir direkte engasjert i etablering og utvikling av bedriftene, men stortingsmeldinga la vekt på at dette primært skulle vere kunnskapstufta bedrifter retta mot ein internasjonal marknad. Det var SIVA sitt styre som skulle tolke og bygge dei nye overordna strategiane inn i organisasjonen. Dei politiske ambisjonane om å engasjere seg meir direkte i etablering og utvikling av bedrifter var spesielt krevjande. SIVA var i 1989 ein liten organisa-

sjon med nitten tilsette – femten av dei ved hovudkontoret i Trondheim, tre i Narvik og ein i Risør. I tråd med dei politiske føringane oppretta styret SIVA-Virksomhetsutvikling med eigen direktør i 1990. Den gamle verksemda vart ivareteke av SIVA-Eiendom. Ikkje minst hadde selskapet nyleg (1987) fått ein ny og dynamisk administrerande direktør, Harald Kjelstad. Den overordna strategien var framleis knytt til rolla som distriktsutbygger, men nå definert som

- Utbygger av infrastruktur
- Venture-kapitalist og etableringsselskap
- Nettverksutviklar og nettverkssenter
- Næringsparkutviklar

Allereie frå starten gjekk selskapet inn i ein ny type næringspark, Forskingsparken i Tromsø. Her gjekk dei inn som majoritetseigar (50 prosent). Viktigheita og tyngda i satsinga vart markert ved at tidlegare direktør i Statoil, Arve Johnsen, vart styreleiar og at administrerande direktør Kjelstad sjølv gjekk inn i styret. Denne sterke satsinga i Tromsø var i tråd med nyorienteringa om å satse på kunnskap og kompetanse, men relativt uproblematisk i høve til det tradisjonelle distriktspolitiske oppdraget. Tromsø høyrde inn under det distriktspolitiske verkemiddelområdet. Strategien gjekk også ut på å vere etableringsselskap. Hovudverkemiddelet i startfasen vart såkorneselskapet Norsk Nyetablering A/S (NYAS), lokalisert i Trondheim og med oppstart i 1990. Også dette selskapet var etablert saman med mange andre eigarar og skulle gå inn i kunnskapsbaserte selskap.

I 1993 vart SIVA organisert som statsføretak, men framleis eigd av Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD). I dei neste stortingsmeldingane om distrikts- og regionalpolitikken fekk SIVA ein større og større plass. Det er liten tvil om at eigaren KAD satsa sterkt på å vekke opp att SIVA – ikkje minst fordi departementet miste eigarskapen til Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND). I samarbeid med den nye og dynamiske leiinga i SIVA lykkast

departementet med ny strategi og nye oppgåver. Nå var det ny fart i organisasjonen. Kjell Borgen hadde som kommunalminister tapt kampen om SND, men vart nå sett inn som styreleiar i SIVA. Eit nytt organisasjonskart signaliserte sterkare den distrikts- og regionalpolitiske rolla ved etablering av ei eiga eining kalla Regional utvikling, i tillegg til den gamle eigedomseininga og den eininga for verksemdutvikling som vart etablert ved omstillingane i 1988–89. Den såkalla nettverkstrategien som gjekk ut på å gå inn på eigarsida (i minoritetsposisjon) i samarbeidande selskap vart vidareutvikla slik at dei i 1994 var inne i ei rekkje selskap – mange av dei såkorn-selskap som i sin tur gjekk inn på eigarsida i små og nystarta selskap. På denne måten vart SIVA direkte og indirekte eigar i mange selskap. Dette var offensivt, men kunne også kome i konflikt med målet om å vere til for alle, altså likebehandling. Dei kunne bli konkurrent i staden for hjelpar. Ei evaluering peikte på dette, og styret i SIVA endra strategi og starta med å selje seg ut av einskildselskap.

Forskingsparkar, kunnskapsparkar og IT-Fornebu

Det historiske utgangspunktet var at SIVA skulle byggje og drifte industribygg. Da industrien stagnerte vart den bedriftsretta distriktpolitikken endra frå tidleg på 1980-talet. Tidlegare var det berre potensielle eksportbedrifter som fekk distriktpolitisk stønad, primært industri og turisme. Først på 1980-talet vart det opna for at også tenesteytande bedrifter kunne få stønad frå DU (St. meld. nr. 55 [1980–81]) og SIVA. Dette fekk aldri noko stort omfang, og det var eit stort sprang å gå inn som eigar av bygg innanfor forskings- og kunnskapssektoren. Det som starta i Nord-Norge med Forskingsparken i Tromsø var eit engasjement innanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Forskingsparkar var også i resten av landet knytt til universitetsbyar, men her langt utanfor distriktpolitikken si geogra-

Det historiske utgangspunktet var at SIVA skulle byggje og drifte industribygg.

fiske avgrensing. Slik var det stort sett også med dei fleste høgskulane der SIVA gjekk inn i kunnskapsparkar. I 1998 vart det arbeidd fram opplegg for slike kunnskapsparkar på 17 stader, og det var vedteke allereie på dette tidspunktet å gå inn i tre slike selskap: Sørlandet Teknologisenter A/S (i Grimstad), Molde Kunnskapspark A/S og Lillehammer Kunnskapspark A/S. Dette året gjekk også SIVA internasjonalt og var med og etablerte næringspark i Murmansk som ein del av Nord-Norge-satsinga.

Det gigantiske enkeltengasjementet rundt tusenårsskiftet var Fornebu-prosjektet. Den storstilte ideen var eit it-basert kompetansesenter i verdsklasse på den nedlagte hovudflyplassen. Dette var eit kontroversielt tiltak fordi det lukta av gammaldags statsengasjement i ein region der det ikkje skulle vere vanskeleg å få inn marknadsaktørar. Arbeidarpartiet fekk, overraskande nok, støtte frå Frp om ei gigantsatsing i statleg regi. Det skulle utviklast planar for eit areal på 605 mål, tilsvarande 80 fotballbaner – som det stod i årsmeldinga for SIVA i 1999. Det skulle som ein start investerast 780 millionar i to selskap. Det eine selskapet skulle utvikle forretningsmodellar og vart kalla eit visjonsselskap, og det andre skulle drifte gjennom å vere eit eigedomsselskap. SIVA skulle på vegne av staten eige ein tredel av kvart av desse selskapa, og dei skulle delta i styrande organ. SIVA sitt engasjement i forskingsparkar og kunnskapsparkar knytt til byar i vekst – og utanfor det distriktpolitiske verkemiddelområdet – hadde ikkje vore uproblematisk. Å grunnkje den tunge deltainga på Fornebu som eit distriktpolitisk tiltak var verre. Telenor skulle også gå tungt inn i Fornebu-prosjektet under leiing av Tor-mod Hermansen. På 60-talet hadde han vore den store teoretiske strategen for vekstsent-

satsinga. Nå kunne han avslutte yrkeskarrieren sin med eit vekstsenter slik det eigentleg vart forstått der ideen kom frå: franske regionaløkonomiar som ville ha ei satsing i byar og regionar med mange hundre tusen innbyggjarar.

Det var fleire grunnar til at SIVA valte å gå inn i forskings- og kunnskapsparkar, men ein grunnleggjande føresetnad var marknadsorienteringa av forskning og utdanning som starta på 1980-talet. Her var KAD i føringa. Det var også dette departementet som initierte regionale forskingsinstitutt. Desse var organisert som stiftingar og uavhengige, men samlokalisert med høgskulane. Også kompetansesenter og konsultentselskap vart stimulert. Dette kunne bli ein redningsplanke for SIVA. Denne strategien viste seg å passe godt med framveksten av teoriar og modellar om FOU-basert innovasjon (Mowry og Sampat 2005). I staden for lineære innovasjonssystem der grunnleggjande innovasjonar vart gjort på universitet og høgskular isolert frå næringslivet, var den nye iverksettinga i eit interaktivt samspel (Lundvall 1988). Aktørane som gjekk inn i dette samspilet danna grunnlaget for teoribyginga om innovasjonssystem. Det starta med nasjonale innovasjonssystem (Lundvall 1992), men regionaløkonomar var raske til å bruke modellar og teorigrunnlag også på regionalt nivå (Asheim 1995). SIVA fanga opp dei nye ideane om innovasjonssystem raskare enn DU og SND. SIVA gjekk i løpet av få år frå ei bakevje til ein ny-skaparposisjon.

Næringshagar og inkubatorar

FOU- og innovasjonssystemetsatsinga til SIVA betydde at organisasjonen ikkje lenger berre var ein distriktspolitisk aktør. I likskap med vekstsenteretsatsinga kunne ein likevel argumentere for ein spreiiingseffekt frå senter til omland. Positive ringverknader kunne spreie seg til norske regionar i samsvar med Hirschman sin «trickle down»-effekt (Hirschman 1958). Dette hadde vore ein kontroversiell teori i heile etterkrigs-

tida. Eit hovudargument mot vekstsenteretsatsinga til dømes frå Brox og Handegård (1973, 1977) hadde vore at det omvendte ville skje, at vekstsentera ville utarme omlandet i tråd med Myrdal sin teori (1957) om «backwash» eller dragsugeffekt. På midten av 1990-talet kom distriktspolitikken litt tilbake til SIVA gjennom satsing på det som var rekna bygg tilpassa distriktskommunar, den såkalla næringshagesatsinga. Næringshagen var fysisk sett ikkje ein hage, men eit bygg som kunne huse personar og bedrifter i ein etableringsfase. I årsmeldinga til SIVA for 1996 ser selskapet for seg etablering av 20–30 slike næringshagar rundt omkring i distrikta dei neste tre–fem åra. Etablering kunne skje på stader som har «klare ambisjoner og planer om å utvikle sitt eget næringsgrunnlag i nye retningar, utvikle miljøer som er tiltrekkende og opprettholde innsatsen gjennom læring og utvikling (s.8)».

Det neste ansvarsområdet SIVA fekk ansvaret for, var eit inkubatorprogram med oppstart i 1999. Gjennom dette programmet fekk organisasjonen bryne seg på meir enn utleige av lokale. Tanken med inkubatorar er å etablere eit miljø der ein forretningsidé kan utviklast til ei bedrift. Inkubatorane skulle også samlokalisere personar med felles utfordringar og ambisjonar. Inkubatorane vart lagt til kunnskapsparkane. Ambisjonane vart etter kvart at det skulle vere eit hierarki der næringshagane kunne nyte godt av kompetanse i kunnskapssenter og regionale- og nasjonale innovasjonssystem. Både næringshagane og inkubatorane var dømme på den evna til nytenking som lenge hadde prega distrikts- og regionalpolitisk avdeling i KAD. Men «takken» var at også SIVA vart overført til Nærings- og handelsdepartementet i 2002. Overføringa var eit direkte resultat av Sem-erklæringa (Bondevik II) og med Erna Solberg som kommunalminister. Grunngevinga var målet om å effektivisere og profesjonalisere statleg eigarskap. Dette var det Næringsdepartementet som spesialiserte seg på, men som for SND vart det også for SIVA presisert at formålet framleis skulle vere å bidra til regjeringas distrikts- og regionalpolitiske mål.

Klyngeprogramma og nye næringar

Både nærings- og regionalpolitikken skulle ta ei uventa vending på 1990-talet. Berre eit tiår etter at vekstsentersatsinga var lagt daud, oppstod ein ny samlokaliseringsteori, kalla Porter-klynger (Porter 1990). Porters «nye» klyngeteori var på sentrale felt forskjellig frå vekstsenter teorien. Det store føretaket som var dominerande og fekk mange underleverandørar er i Porters kjerne-modell erstatta med mange likeverdige føretak som både konkurrerer og samarbeider. Konkurransen gir ei blanding av innovasjonspress og samarbeid som til saman skaper utviklingskraft. Porters store arbeid var også empirisk. Han hadde gjort kartleggingar i mange land og hadde funne mange ulike, men framgangsrrike klynger. Sjølv om dei var ulike hadde dei også nokre felles kjenneteikn som han framstilte som ein «diamantmodell». Denne modellen har vore flittig brukt i norske klyngeprosjekt etter introduksjonen på midten av 1990-talet (Reve, Haugland og Grønhaug 1995).

Var det også slike næringsklynger ein kunne satse på i Norge? Dette spørsmålet stilte professor Torger Reve. Han fekk mobilisert finansiering til eit stort, norsk Porter-prosjekt. Med Porters arbeid som startpunkt kunne han i 2006 oppsummere 15 år med klyngestudium (Reve 2006). Også Reve er føretaksøkonom (som Porter), og klyngepolitikken vart møtt med hovudrystande skepsis frå klassiske sosialøkonomar som analyserte dette som misforstått motepolitikk (Holmøy 2001). I det nye næringsdepartementet sat ei kjerne av økonomar som klart var tilhengarar av næringsnøytralitet, og næringsministrane frå ulike parti tilpassa seg stort sett denne tenkinga. Da høvde det godt at Porters teori var næringsnøytral. Også her opponerte sosialøkonomar og peikte på at også klyngepolitikk går ut på å forsøke å plukke vinnarar (NOU 1996:17). Reve identifiserte eit fåtal slike Porter-klynger. Han tok Porters modell alvorleg på den måten at han kravde at dei laut vere store for å vere «kvalifisert». Raskt skjedde det same som med vekstsentera. Regionale aktørar byrja å

Var det også slike næringsklynger ein kunne satse på i Norge?

leite etter småklynger både her og der. Viktigast i vår samanheng var at SIVA fann ein ny arena. Dei kunne gå frå Perroux til Porter og bli med på dei nye klynge satsingane. SIVA sitt prestisjeprosjekt oppsummerte Reve slik: «Klyngeprosjektet som mislyktes: IT-Fornebu». Det høyrer med til historia at it-prosjektet mislykkast som klyngeprosjekt. I tillegg tappa det lenge SIVA for kapital. Men det heile enda opp med store gevinstar da dei etter kvart selde seg ut av eigedomane². Det var ikkje berre som del av dei reine klynge satsingane at SIVA gjekk inn i nye næringar og sektorar. Dei gjekk også inn i nysatsingar i reiselivsnæringa, til dømes pilotprosjektet i Flom og Lofoten golf. Også i desse satsingane prøvde dei å iverksette klyngetenking.

SIVA lykkast med å bli ein av tre hovudaktørar i det vi kallar «det planlagte eller det konstruerte innovasjonssystemet» (Spilling og Rosenberg 2006). Dette systemet er spesielt designa for å kople saman FoU, innovasjon og næringsutvikling innanfor rammene av den dominerande klyngetenkinga. Dei tre faste aktørane vart Innovasjon Norge (IN), Norges forskningsråd. (NFR) og SIVA. Klyngeprosjekta er samla i Norwegian Innovation Cluster (NIC) og opererer eit tredelt hierarki av klyngeprogram: Arena (tidleg fase), NCE (Norwegian Centres og Expertise) og GCE (Global Centres og Expertise). På nytt ser vi inspirasjon utanfrå i konstruksjonen av innovasjonssystemet, og der Norge har sine tilpassa løysingar (Asheim og Coenen 2005). SIVA er miniputten i dette innovasjonssystemet og har framleis berre ca. 40 tilsette medan IN og NFR har hundrevis. SIVA er i

² Eg har hatt intervju med tidlegare direktør Harald Kjelstad om dette. Eg har også kvalitetssikra ein del andre fakta med han og tidlegare styremedlemmar.

dag organisert slik at dei har to hovudaktivitetar – eigedom og innovasjon. Det er ei arbeidsdeling der dei gjennomgåande er «eigedomsforvalteren» i klyngeprosjekta. Bygningane er enten heileigde av SIVA eller eigd saman med andre – offentlege og private. Innovasjonsdelen av verksemda har endra seg og skifta karakter og namn mange gongar i løpet av dei siste åra, men SIVA blir brukt av departementa til å operere egne prosjekt som til dømes Inkubator-programmet og som ansvarleg for omstillingsprogram i regionar som opplever krise.

Status: Eigedom og innovasjon

SIVA i dag har to hovudaktivitetar: Investeringar og drift av eigedom, og innovasjonsaktivitetane. Eigedomsverksemda skal vere sjølvfinansierande og det er også dei siste åra gjennomført krav til økonomisk avkastning for eigaren (staten). På eigedomssida har dei ansvaret for ca. 50 eigedomsselskap og langt fleire bygningar. (Jakobsen & al. 2015). Innanfor innovasjon er SIVA ein av tre hovudaktørar i dei tre klyngeprogramma som kvar for seg driftar mange einskildklynger, ansvarleg for innovasjonsinkubatorar og aktør i fleire andre innovasjonsprogram. SIVA er medeigar i 100 små og store innovasjonsselskap.

I den perioden eg har studert, er det nokre hovudtrekk i utviklinga:

- SIVA har gått frå å vere eit reindyrka distriktpolitisk verkemiddel til at dette er fjerna frå målstrukturen. Større og større delar av aktiviteten er lagt til større byar i norsk målestokk.
- SIVA har gått frå å satse på industri som vekstnæring til å bli næringsnøytralt.
- SIVA har gått frå å byggje fysisk infrastruktur til å vere med på ei rekkje innovasjonsarenaer.

Det er imponerande å drifte så mange eigedomselskap og innovasjonsselskap med 40 tilsette, der mange av desse arbeider i sjølve sentral-

administrasjonen av organisasjonen. På den andre sida tilseier ei slik spreiding på eigedom, aktivitet og kompetansekrav at det er grunn til å tru at det meste SIVA driv med også ville kunne halde fram om SIVA ikkje finst. Dette kan best illustrerast med at samarbeidspartnaren i klyngeprosjekta, IN, har 700 tilsette. Det kan ikkje vere vanskeleg for IN å overta alt ansvaret i til dømes klyngeprosjekta. For utanforståande er det vanskeleg å vurdere om IN ville finne like gode løysingar og drive det like kostnads-effektivt. SIVA dreiv dei første 20 åra berre med eigedomsdrift. Verksemda stagnerte da både teorien for vekstsentersatsinga og vekstsenterstrategien vart skifta ut i løpet av 1970-talet. Dei siste 30 åra har SIVA kome seg ut av denne bakevja og har i periodar vore spesielt dyktige til å fange opp nye teoriar, modellar og tilhøyrande konsept. Likevel er det først og fremst som eigedomsforvaltar dei har vorte med inn i dei nye konseptane. I den siste heilskaplege evalueringa av SIVA formulerer dei det slik at eigedomsforvaltninga framleis er grunnfjellet i organisasjonen. At denne eigedomsdelen av SIVA skal drivast utan statstilskott og med avkastningskrav til staten, viser i seg sjølv at her er det svakare grunngeving for statleg engasjement enn da det heile starta.

Evaluatorane har drøfta denne delen av verksemda med marknadssvikt som eventuell grunngeving for eigedomsverksemda (Johansen & al. 2010). Det er lett å sjå at det er slik marknadssvikt for næringshagebygga i distrikta og ein del av dei gamle produksjonsbygga. Låg andrehandsverdi gjer at det kan vere vanskeleg å få private investorar (Ringholm m.fl. 2008). Problemet er at SIVA dei siste åra har gått tyngre og tyngre inn i eigedom i bykjerner, den lokaliseringa som er mest attraktiv for marknadsaktørar. Er det marknadssvikt i eigedomssektoren her, er det marknadssvikt over alt. Det andre argumentet for at SIVA skulle drive med eigedom, er ifølge evalueringa systemsvikt, men slik systemsvikt finn dei ikkje. Den andre hovudaktiviteten til SIVA, rollen som innovasjonsaktør, er det få som set spørsmålsteikn ved. Det er brei semje om at det vil bli brukt for lite pengar på

innovasjon dersom staten ikkje er bidragsytar. Hovudgrunnen er at bedrifter investerer for lite i kompetanse og risikofylt innovasjon på grunn av at andre lett kan tileigne seg kunnskapen. Det er marknadssvikt i form av positive eksterne verknader. Dette legitimerer ein offentlig innovasjonspolitik i dei fleste land. Spørsmålet er kva SIVA egentleg har å tilføre med sitt marginale engasjement i kvart innovasjonsselskap. Vi er kanskje tilbake til utgangspunktet ved etableringa i 1968. Da meinte både ekspertutvalet som vart nedsett og mindretalet på Stortinget at SIVA burde vere ein del av DU.

SIVA i dag

SIVA var eitt av mange døme at Norge ser etter modellar frå utlandet og importerer dei (Hansen 1987, 1995). I den grad ein kan kalle det internasjonale føredømet «industrial estates» ein organisatorisk innovasjon, fekk Norge denne aktøren gjennom spreiring av det som vart marknadsført som ein stor suksess i Storbritannia. I ettertid ser vi at industrielle vekstsenter som utviklingsstrategi kom på eit så uheldig tidspunkt som mogleg i Norge. Vekstsentra skulle forsterke marknadsmekanismene ved å gje ytterlegare fart til det ein trudde var vekstnæringa og vekstføretaka. I staden vart industrien ei tilbakegangsnæring, og dei føretaka som reduserte sysselsettinga mest var dei store bedriftene. I Norge kom ei tilleggsforklaring. Olja gav landet valutainntekter i slik overflod at det ikkje lenger var naudsynt med andre eksportnæringar for å få handelsoverskot. Også vekstsenter som eksportbasestrategi vart derfor marginalisert. SIVA vart ein liten og bortgløymt aktør som frå slutten av 70-talet og ti år framover berre forvalta ei bygningsmasse som vart oppbygd i dei relativt gode åra.

I SIVA var dei både dyktige og heldige ved inngangen til 1990-talet. Dei såg det nye som var i emning før andre aktørar, og vart på den måten med på ei reise i medvind. I denne fasen fekk dei også draghjelp av at andre hadde problem. DU vart innfusjonert i SND. Som vanleg går det mange år før fusjonssmertene er vekk, dei

interne problema trumfar samfunnsoppdraget. SND hadde nok med sitt og fanga ikkje opp den nye FoU-baserte innovasjonsvendinga så raskt som SIVA. I tillegg kom at KAD miste eigarskapen til SND gjennom ein prosess der Kjell Borgen vart tapar internt i Arbeidarpartiet. SND kom inn i Næringsdepartementet, eit departement med eit embetsverk som langt på veg var motstandarar av målretta distrikts- og næringspolitikk. Dei ville helst ha SND til å fungere nærings- og regionalnøytralt. Regionalavdelinga i KR D, som var dei store taparane i denne prosessen, fekk behalde SIVA. Kjell Borgen overtok som styreleiar, og kombinasjonen av politikarar med uvanleg gjennomslagskraft og ein ny, dynamisk og sjarmerande direktør i SIVA gjorde susen. Selskapet fekk ein raskt vekst og dobla talet på tilsette desse åra.

Vil SIVA overleve på nytt?

Hovudforklaringane på at SIVA ikkje berre har overlevd men er sentrale i det nasjonale innovasjonssystemet og kan feire sine 50 år, kan oppsummerast. SIVA var i krise og hadde mista sin opphavlege grunngeving før nedlegginga og fusjoneringa innanfor sektoren starta tidleg på 1990-talet. Organisasjonen sette inn ein snuoperasjon på slutten av 1980-talet og var tidlegast ute med å ta i bruk det nye teori- og modellgrunnlaget med klynge- og innovasjonspolitik i sentrum. Dette var viktig, men ikkje tilstrekkeleg. Det hadde ikkje vore vanskeleg å grunnge at nett denne dynamiske nyorienteringa kunne kome godt med i det innfusjonerte SND. At SIVA framleis også dreiv med «gammaldagse» aktivitetar som finansiering av nærings- og FOU-bygg var heller ikkje eit reelt

I SIVA var dei både dyktige og heldige ved inngangen til 1990-talet.

argument for at det var ei naturleg arbeidsdeling mellom SND og SIVA. Landbruksbanken vart innfusjonert i SND, og finansiering av næringsbygg som fjøs og bygg for nye næringar i landbruket vart ein sentral aktivitet – og er det framleis for nåverande IN. Den mest sannsynlege forklaringa på at SIVA ikkje vart med inn i SND på 1990-talet er at regjeringane ikkje ville vekke til liv att dei bitre motsetningane mellom Kommunal- og Næringsdepartementet. KAD laut få behalde ein liten regionalpolitisk aktør dei også. Såra frå departementskampen var først og fremst knytt til personar og fraksjonar i Arbeidarpartiet. Med borgarleg regjering vart også SIVA overført til Næringsdepartementet i 2002. Med overføringa til dette departementet var det no ikkje eit stort problem at dei ikkje lenger berre var ein distriktpolitisk aktør. At SIVA heller ikkje vart med da SND vart fusjonert inn i IN i 2004 er vanskeleg å forstå, og berre sentrale aktørar kan når tida kjem bidra med forklaring. Grunngevinga som vart gitt, var ei naturleg arbeidsdeling mellom IN og SIVA, men IN vart til ein stor og samansett «landhandel» med arbeidsoppgåver som var mindre naturlege enn det SIVA hadde spesialisert seg på.

Den nye «faren» som trugar SIVA er kampen mellom regionalisering og sentralisering. Ekspertutvalet som skulle foreslå nye arbeidsoppgåver til dei nye og større regionane har kome med sin rapport der dei legg fram tre regionaliseringsmodellar for framtida. I modell 1 blir alle dei tre innovasjonsaktørane regionalisert. I modell 2 held alle tre fram som nå, men fylkeskommunane sin rolle vert styrka. I modell 3 blir SIVA lagt ned og selskapets funksjonar blir lagt til fylkeskommunane. Det er denne siste modellen utvalet tilrår. I denne modellen foreslår utvalet at større delar av IN og NFR blir regionalisert til dei nye og større fylkeskommunane, men at desse to aktørane framleis skal ha ein rolle som nasjonale aktørar, blant anna i det nasjonale innovasjonssystemet (Regionreformen 2018). SIVA blir i så fall lagt ned, innovasjonsaktiviteten overteke av IN og eigedomsmassen fordelt på dei nye fylkeskommunane. Ekspertutvalets tilrådingar skal nå ut på høyring. Det vil vere eit

interessant forskingsområde å studere høyringsfråsegnene. Ei mogleg forklaring på at SIVA har overlevd i fleire rundar er at hovudkontoret ligg i Trondheim. Regjeringane ville ha fått både trøndelagsbenkane på Stortinget og kanskje NTNU/ Sintef-miljøet på nakken ved nedlegging og innfusjonering.

SIVA kan også bli nedlagt gjennom eit sentraliseringsgrep. Det kan på nytt kome forslag om å innfusjonere organisasjonen i IN. Med NTNU-rektoren som nyvalt styreleiar i IN har organisasjonen fått ein leiar som har spesialisert seg på fusjonar. Det gamle alternativet med å innfusjonere SIVA i IN kjem nok på nytt på dagsorden. Sannsynlegheita for at alle tre regionaliseringsmodellane blir forkasta er større. Sentralforvaltninga strittar alltid imot regionalisering. Nå har vi i tillegg ei regjering som har redusert regionanes løyvingar til distriktsutbygging drastisk. Dei to dominerande partia i regjeringa er jamvel imot heile regionnivået. Det er usannsynleg at dei vil styrke det dei vil avskaffe. Alt kan likevel skje. Dette er ei mindretalsregjering og «stortingsregjereri» er eit ikkje ukjent fenomen. Regjeringa kan bli tvinga til regionalisering.

REFERANSER

- Allen, K.J. og Hermansen, T. (1968). *Regional Policy in EFTA. An Examination of the Growth Centre Idea*. Edinburgh: Oliver & Loyd.
- Asheim, B.T. (1995). *Regionale innovasjonssystem – en sosialt og territorielt forankret teknologipolitikk*. Nordisk Samhallsgeografisk Tidsskrift, 20: 17–34.
- Asheim, B.T. og Coenen, (2005). *Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters*. Research Policy, 34 (2005) 1173–1190.
- Berg, P.O. (1965). *Ringvirkninger av ny storindustri. Utvikling i næringsliv og bosetting i Årdal og Mo i Rana med omliggende distrikter siden 1946*. Oslo: Distriktenes Utbyggingsfond, Publikasjon nr. 1.
- Berg, P.O. (1968). *Ringvirkninger av hjørnesteinsbedrifter. I: Det norske studentersamfunn, Som det stiger frem. En antologi om norsk distriktsutbygging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, T. og Hagtvat, B. (1981). *Høyrebølgen – epokeskifte i norsk politikk? Høyres velgerframgang og Arbeiderpartiets 80-årsdilemmaer i sosial, økonomisk og politisk belysning*. Oslo: H. Aschehoug & co. (W. Nygaard).
- Brox, O. (1972). *Generativ planlegging. I: PAG-artikkelsamling nr. II (s. 67–78)*. Bergen: Populistiske arbeidsgrupper.
- Brox, O. og Handegård, O. (1973). *Landsdelplanen for Nord-*

- Norge – kritikk og alternativ. I PAG (Politiske arbeidsgrupper i Bergen): Bergen: Artikkelsamling 3.
- Brox, O.** (1980). Mot et konsolidert bosettingsmønster? Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 3–4.
- Bugjerde, A.** (1981). *Norsk distriktsutbygging. Eit oversyn*, Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Dedekam, A. Jr.** (1987). *Regionaløkonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Furre, B.** (2004). *Norsk historie 1914–2000*. Oslo: Samlaget.
- Hagen, S.E.** (1988). *Tilbakeblikk på vekstsenter som utviklingsstrategi*. I: Teigen, H. og Nordgreen, R. (red.) *Mot ein ny distriktspolitikk?* ODH Info-serien nr. 64/88. Lillehammer: Oppland distrikthøgskole.
- Hallén, A.** (1977). *Senter for ein utkant. Analyse av ein kommunal strategi for vekst i ein nærings svak region*. Magistergrads-avhandling. Oslo: Institutt for samfunnsforskning/ Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Handegård, O.** (1977). *Kommunesentrum og omland – et kritisk problem i norsk regionalplanlegging*. I: Thuen, T. og Wadel, C. (red.) *Lokale samfunn og offentlig planlegging*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hansen, J. Chr.** (1987). *Fornorsking av modeller for regional utvikling*. Sosiologi i dag, no. 3–4, 131–147.
- Hansen, J. Chr.** (1995). *Modeller for regional utvikling i Norge. Fra vekstsenter til banan*. I: Teigen, Nordgreen og Spilling (red.), *Langtidslinjer i distriktspolitikk og tiltaksarbeid*. Oslo: Vett & Viten.
- Hersoug, B. og Leonardsen, D.** (1979). *Bygger de landet?* Oslo: Pax.
- Hirschman, A.O.** (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Holmøy, E.** (2001). *Et verdiskapende Norge – Pop internasjonalt på norsk?* Økonomisk forum 2: 12–16.
- Hoover, E.** (1948). *The Location of Economic Activity*. New York, Toronto, London: McGraw-Hill Book Company.
- Isaksen, A.** (red.) 1993. *Spesialiserte produksjonsområder i Norden*. Nordisk samhallsgeografisk tidsskrift, Uppsala. *Innst. S. nr. 252* (1966–67). *Tilråding frå kommunalnemnda om Selskapet for industrivekstanlegg* (St.prp. nr. 65).
- Jakobsen, E., Høiseth-Gilje, K., Aagesen, E., Grünfeld, L. og Ulstein, H.** (2015). *Evaluering av eiendomsvirksomheten til SIVA*. Oslo: MENON Business Economics.
- Johansen, S., Furre, H., Brastad, B., Flatnes, A. og Gundersen, F.** (2010). *Infrastruktur gjør forskjell. Evaluering av SIVA 2002–2008*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/Oxford Research A.S.
- Larsen, H. O. og Aarsæter, N.** (red.) (1985). *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lorendahl, B.** (1974). *Nordisk regionaløkonomi. Lokaliseringen i teori, praktik och politik*. Föreningarna. Stockholm: Nordens Förbund.
- Lundvall, B. Å.** (1988). *Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation*. I: Dosi, G., C., Freeman, R. Nelson, G. Silverberg og L. Soete. *Technical change and economic theory*. London og New York: Pinter Publishers.
- Mowery, D. og Sampat, B.** (2005). *Universities in National Innovation Systems*. I: Fagerberg, J., Mowery, D., Nelson, R. (red): *The Oxford Handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Myrdal, G.** (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Andre Deutch.
- Nourse, H.** (1968). *Regional economics. A study in the economic structure, stability and growth of regions*. New York, St. Louis, San Francisco, Toronto, London, Sydney: McGraw-Hill Book Company.
- NOU** (1980: 4) *Rentepolitikk*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU** (1996:17). *I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten, åpen økonomi*.
- Perroux F.** (1950). *Economic Space: Theory and applications*. Quarterly Journal of Economics.
- Perroux F.** (1955). *Note on the Concept of Growth Poles*. Economic Applique, Serie D, bd. 8.
- Piore, M.J. and Sabel, C.F.** (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Porter, M.** (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London, Basingstoke: Macmillan.
- Rasmussen, T. Fr.** (1995) *De lange linjer i norsk distriktspolitikk og urbaniseringsdebatt*. I: **Teigen, H., Nordgreen, R., og Spilling, O.** (red.), *Langtidslinjer i distriktspolitikk og tiltaksarbeid*.
- Regionreformen** (2018). *Rapport frå ekspertutvalg. Regionreformen. Desentralisering av oppgaver frå staten til fylkeskommunene*. Oslo: Kommunal og fornyingsdepartementet.
- Reve, T.** (2006). *15 år med klyngestudier – kva har vi lært? I: Spilling, O.R.* (red.), *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitikk*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Reve, T., Haugland, S.A., og Grønhaug, K.** (1995). *Internasjonalt konkurransedyktige bedrifter*. Oslo: Tano.
- Ringholm m fl** (2008). *Hager i skiftende landskap – Evaluering av SIVAs næringsshagesatsing*. NORUT-rapport 11/2008. Tromsø – Alta: NORUT.
- Schumacher, E.F.** (1973). *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. New York: Harper and Row.
- Skonhoft, A.** (1988). *Den regionale industriutviklingen i Norge de senere år*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 29: 131–153.
- Slagstad, R.** (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Spilling, O. og Rosenberg, O. A.** (2006). *Det norske innovasjonssystemet – institusjonell struktur og innovasjonsaktivitet*. I: **Spilling, O.** (red.), *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- St.meld. nr. 6** (1959–60). *Om utbygging av industri i distriktene*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. prp. nr. 65** (1966–67). *Om Selskapet for industrivekstanlegg*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld nr. 13** (1972–73). *Om mål og midler i distriktsutbyggingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 98** (1975–76) *Om virksomheten til Selskapet for industrivekstanlegg i 1974 og i perioden 1968–1974*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld.nr. 11** (1980–81) *Om virksomheten til Selskapet for industrivekstanlegg i 1979*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 55** (1980–81). *Regional utvikling og distriktspolitikk*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 67.** (1984–1985). *Regional planlegging og distriktspolitikk*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 22** (1986–87). *I. Om virksomheten til Distriktenes utbyggingsfond. II. Distriktspolitiske utfordringer og tiltak*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 29** (1988–89). *Politikk for regional utvikling*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Teigen** (1999). *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H.** (1982). *Tiltaksarbeid og samfunnssystem*, i boka Veggeland, N. (red) *Planleggingens muligheter 2. Forvaltning av regionene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H.** (2011). *Distriktspolitikk: Nullsumspel eller vekstpolitikk? I: Plan, region, politikk*. Festskrift til Norval Veggeland. Forlag 1, Oslo.
- Teigen, H.** (2012 A). *Distriktspolitikk gjennom 50 år*. Nytt Norsk Tidsskrift 2/2012, årgang 29.
- Teigen, H.** (2012 B). *Distriktenes utbyggingsfond og Erik Brofoss*. Historisk tidsskrift. Bind 91 nr. 4.
- Teigen, H.** (1995). *Langtidslinjer i distriktspolitikk og tiltaksarbeid*. I: **Teigen, H., Nordgreen, R., og Spilling, O.** (red.) *Langtidslinjer i distriktspolitikk og tiltaksarbeid*.