EVALUERING AV INNOVASJON NORGE

Utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet

R-2010-054

Dokumentdetaljer

Econ-rapport nr.	R-2010-054
Prosjektnr.	5Z090096.10
ISBN	978-82-8232-140-2
ISSN	0803-5113
Interne koder	RAR/MSV/SPE/TJK/pil, EIW
Dato for ferdigstilling	15. august 2010
Tilgjengelighet	Offentlig

Kontaktdetaljer

Oslo

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Postboks 5
0051 Oslo

Besøksadresse:
Biskop Gunnerus' gt 14A
0185 Oslo

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 22 42 00 40
e-post: oslo.econ@poyry.com

Stavanger

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Kirkegaten 3
4006 Stavanger

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 51 89 09 55
e-post: stavanger.econ@poyry.com

Web: http://www.econ.no

Org.nr: 960 416 090

Copyright © 2010 Pöyry AS

INNHOLD

1 OPPSUMMERING AV EVALUERINGSFUNN 1

1.1 Innovasjon Norge bidrar trolig til økt verdiskaping 2

1.2 Potensial for bedre måloppnåelse 3

1.2.1 Behov for større vektlegging av innovasjon 3

1.2.2 Økt vektlegging av internasjonalisering 4

1.2.3 Kompetent profileringsorganisasjon 4

1.2.4 Behov for høyere innovasjonsgrad i næringsutvikling basert på regionale forutsetninger 5

1.3 Behov for klarere målstruktur og kobling mellom mål og virkemidler 6

1.4 En unik ”en-dør-inn-organisasjon” med uutnyttet potensial som kunnskapsorganisasjon 6

1.5 Ikke behov for store endringer i organisasjonsstruktur 8

1.6 Antall virkemidler bør reduseres 8

1.7 Færre sektorrettede programmer 9

1.8 Evalueringen nyanserer tilsvarende undersølelse fra riksrevisjonen 9

DEL 1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG METODE 11

2 EVALUERINGSOPPDRAG – HAR INNOVASJON NORGE NÅDD SINE MÅL? 13

2.1 Bakgrunn – 6 år siden fusjonen 13

2.2 Metode 14

2.2.1 Spørreundersøkelsen til bedrifter 15

2.2.2 Spørreundersøkelse til de ansatte 18

2.3 Leserveiledning 19

DEL 2 ØRNEBLIKKET INNOVASJON NORGE 2004-2008 21

3 INNOVASJON NORGE FRA 2004 TIL 2008 23

3.1 Fusjon av fire virkemiddelaktører 23

3.2 Målet var forenkling og økt fokus på innovasjon 24

3.3 Stabile overordnede føringer for virksomheten 24

3.4 Inntekter og kostnader 25

3.4.1 Betydelig vekst i samlede bevilgninger og inntekter 25

3.4.2 NHD finansierer hoveddel av offentlig finansiert drift 26

3.4.3 Redusert andel rene driftskostnader, økt andel prosjektkostnader 28

3.4.4 Redusert andel av kostnader til lønn 28

3.5 Vekst i bedriftsrettede ressurser 29

3.5.1 Vekst i tilskudd og lån 29

3.5.2 Reduksjon i rådgivningsoppdrag, økt annen aktivitet ved utekontorene 31
3.6 Samme tjenestetyper, flere virkemidler og satsinger 32
3.6.1 Begrepsdefinisjoner 32
3.6.2 Fem tjenestetyper har ligget fast 33
3.6.3 Opprydding i tjenestene 33
3.6.4 Vesentlig økning i antall programmer 33
3.6.5 Stabil fordeling av finansielle ressurser mellom tjenestetyper og programmer 34
3.6.6 Store virkemidler i 2004 = store virkemidler i 2008 35
3.6.7 Gradvis flere satsinger 36
3.7 Færre og større finansieringssaker 37
3.8 Endret fordeling av midler mellom sentrale og mindre sentrale strøk 38
3.9 Stabil næringsfordeling, både for tilskudd og lån 40
3.10 Hovedvekt på små og mellomstore bedrifter vedvarer 41
3.11 Vekst i antall årsverk i Innovasjon Norge 42
3.12 Videreført organisasjonsstruktur 43

DEL 3 BIDRAR VIRKEMIDDELBRUKEN TIL AT INNOVASJON NORGE NÅR SINE MÅL? 45

4 BEHOV FOR KLARERE MÅLSTRUKTUR OG KOBLING MELLOM MÅL OG VIRKEMIDLER 47

4.1 Målstruktur med forbedringspotensial 47
4.1.1 Hovedmål med fire delmål 47
4.1.2 Delmålene bør i større grad ha samme hierarkiske nivå 49
4.1.3 Næringsutviklings basert på regionale forutsetninger som gjennomgående hensyn 50
4.1.4 Prinsipielle målkonflikter, men de kan håndteres 52
4.2 Lite entydig kobling mellom mål og virkemidler 53
4.2.1 Detaljert registrering og rapportering, manglende totalbilde 53
4.2.2 Evalueringen kobler ressursbruken til program, tjenester og arbeidsområder 53
4.2.3 Hovedprioriteringer av ressursbruk bestemt av bevilgningsstruktur 54
4.2.4 Behov for bedre kobling mellom virkemidler og mål 56
4.2.5 Potensiell målkonflikter ved mange sektorrettede programmer 57
4.2.6 Anbefaler en forenklet virkemiddelportefølje 58
4.3 Generelle føringer ivaretas gjennom virkemiddelinnretning 58
4.3.1 Primære målgruppe er etablerere og mindre bedrifter 58
4.3.2 Prioriterte faser 60
4.3.3 Anbefaler nedtoning av generelle føringer 61

4.3.4 Sektorsatsinger bør forstås som kunnskapsbank 61
4.4 Innovasjon Norge tar utgangspunkt i at virkemidlene bøter på markedssvikt 62
4.4.1 Offentlig virkemiddelbruk begrunnes i markedssvikt 62
4.4.2 Tiltak for å bøte på markedssvikt bør rette seg mot årsaken til at markedet svikter 62
4.4.3 Innovasjon Norges tjenester egnet til å bøte på markedssvikt 65

5 LITEN ENDRING I VEKTLEGGING AV INNOVASJON 67

5.1 Hvorfor støtte innovasjon? 67
5.2 Tre klart avgrensede arbeidsområder 68
5.3 Noe opprioritering av ressurser til innovasjon, lik fordeling mellom arbeidsområdene 70
5.3.1 Svak økning i ressurser til innovasjon, men økningen er bestemt av bevilgningsstrukturen 70
5.3.2 Relativt lik vektlegging av de ulike arbeidsområdene 70
5.4 Vridning mot høyere innovasjonsgrad 72
5.4.1 Stabil andel tilskudd kategoriseres med formål innovasjon 72
5.4.2 Vridning mot høyere innovasjonsgrad 73
5.4.3 Stor forskjell i innovasjonshøyde mellom programmer og tjenester 75
5.4.4 Fremme av entreprenørskap – et sikkerhetsnett for gode ideer 78
5.4.5 Stor forskjell i hvilke virkemidler som indirekte fremmer innovasjon 78
5.5 Behov for større ressursandel til Innovasjon i sentrale strøk 79
5.5.1 Halvparten av tilskudd og lån innenfor innovasjonsrettede virkemidler til kunder i sentrale strøk 79
5.5.2 Fordeling av ressurser noe avhengig av arbeidsområdet, lite endring i perioden 80
5.6 Noe endring i næringsfordeling; fortsatt vekt på data, forretningsmessig tjenesteyting og industri 82
5.7 Økning i kundenes positive forventninger til innovasjon Norges innovasjonsbidrag 84
5.7.1 Størst merverdi innenfor delmålet om innovasjon i etablerte bedrifter 84
5.7.2 Innovasjon Norges bistand gir økt fokus på innovasjon (adferdsendring) 84
5.7.3 Størst grad av produkt-/tjenesteutvikling 86
5.7.4 Innovasjon Norge bidrar til økt kompetanse om utvikling av nye produkter eller tjenester 88
5.8 Innovative prosjekter bør være reelle risikoprosjekter 89

6 FLERE INTERNASJONALE PROSJEKTER 95

6.1 Flere Internasjonale bedrifter kan gi et mer produktivt næringsliv 96
6.2 Innovasjon Norges uteapparat – en infrastruktur for norske bedrifter utenfor Norge 97

6.3 Lite økning i ressursbruk til internasjonalisering, lavere egenbetaling fra bedriftene 101
6.4 Høyere andel tilskudd til internasjonalt rettede prosjekter 102
6.4.1 Lavere antall rådgivningsoppdrag ved utekontorene 103
6.4.2 Større omfang av internasjonalt rettede tilskuddsprosjekter 104
6.4.3 Mindre internasjonalt rettet låneportefølje 105
6.5 Økt internasjonalisering gjennom eksportfremme 106
6.5.1 Kundene mener lån og internasjonalt rettede programmer fremmer eksport 106
6.5.2 Få bedrifter mener prosjektene har medført mer kompetanse om internasjonale forhold 109
6.6 Bedriftene ganske fornøyd med utekontorenes kompetanse 111
6.7 Behov for sterkere prioritering av begrensede ressurser 113
6.8 Utekontorvirksomheten bør samordne ytterligere med tilbydere av likartede tjenester 115

7 FORSTERKET PROFILERINGSINNSATS 117
7.1 Hvorfor støtte profilering? 117
7.2 Målstruktur med tre til dels overlappende arbeidsområder 119
7.3 Innovasjon Norge tilbyr en velorganisert profileringsplattform 119
7.4 Norges omdømme – aktiviteter via andre arbeidsområder 122
7.5 Norge som reisemål 122
7.5.1 Sterk vekst i profileringsmidler 123
7.5.2 Behov for strategisk utviklingsenhet i Innovasjon Norge 124
7.5.3 Behov for færre bindinger av reiselivsressursene i Innovasjon Norge 126
7.5.4 Innovasjon Norges kunder og partnere er i økende grad tilfreds med Innovasjon Norges arbeid 126
7.5.5 Økt måloppnåelse 127
7.5.6 Reiseliv kan bli for populært 128

8 NÆRINGSUTVIKLING BASERT PÅ REGIONALE FORUTSETNINGER KREVER OGSÅ INNOVASJON 129
8.1 Hvorfor støtte regional næringsutvikling? 129
8.2 Tre til dels overlappende arbeidsområder 130
8.3 Mer midler til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, men lavere andel av samlede midler i innovasjon Norge 131
8.3.1 Økning i ressurser til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, men andelen synker 131
8.3.2 Så godt som alle ressurser til arbeidsområdet Utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn 132
8.4 Flere midler til innovasjon, men lav innovasjonshøyde 133

8.5 Lite sentrale strøk prioriteres, men kunne vært prioritert sterkere 136
8.5.1 Relativt stabil fordeling mellom geografiske områder 136
8.5.2 Halvparten av tilskudd og lån til kunder i lite sentrale strøk 136
8.5.3 Sektorrettede programmer retter seg like gjerne mot kunder i sentrale strøk som i lite sentrale strøk 138
8.6 Økende grad rettet mot primærnæringer 139
8.7 Effekt på omsetning og lønnsomhet, men bidrar beskjedent til regional næringsutvikling 140
8.7.1 Kundeeffektundersøkelsen tyder på at støttede prosjekter er viktige for virksomhetene 140
8.7.2 Bygdeutviklingsmidlene – et lite treffsikkert virkemiddel for regional næringsutvikling 143
8.7.3 BU-ordningen bør finne en annen organisatorisk tilknytning 145

DEL 4 BIDRAR ORGANISERINGEN AV INNOVASJON NORGE TIL AT MÅLENE NÅS? 147

9 EN MYNDIGHETSBESTEMT ORGANISERING 151

9.1 I hovedsak en videreført organisasjonsstruktur 151
9.1.1 Bemanningsvekst på om lag 10 prosent 152
9.1.2 Er Innovasjon Norge riktig dimensjonert i forhold til oppgavene? 153
9.1.3 Egnet kontorstruktur og fullmaktsstruktur 154
9.2 Eierstyring - behov for mer målstyring strategisk styrefunksjon og en aktiv premissgiverrolle 156
9.2.1 Styringen skjer mer gjennom oppdragsbestilling enn målstyring 156
9.2.2 Innovasjon Norge bør styrke sin rolle som premissgiver for politikkutforming 158
9.3 Gjeldende organisasjonsmodell 159
9.3.1 Distriktskontorer for å fremme næringsutvikling basert på regionale forutsetninger 160
9.3.2 Utekontorer i mange land 161
9.3.3 En fusjonsprosess der tidligere strukturere er videreført 162
9.4 Høy kompetanse, men de ansatte ønsker mer 163
9.5 Støttende organisasjonskultur 164
9.5.1 Kjennetegn ved dagens organisasjonskultur – et noe sammensatt bilde 164
9.5.2 Ledelse og styring ved distrikts- og utekontorene vurderes gjennomgående som god. Best tilbakemelding fra utekontorene. 165
9.5.3 Ledelse og styring fra sentralt nivå. Ansatte ved hovedkontoret mest fornøyd 166
9.5.4 Medarbeidertilfredshet – i hovedsak gode tilbakemeldinger 168

9.5.5 Innovasjon Norge skårer høyt på indeks for autonomi, kompetanse, samfunnsansvar og lederskap/lederstøtte i internt undersøkelse 168
9.5.6 Ulike arbeidsoppgaver skaper ulike kjennetegn ved bedriftskulturen 169
9.5.7 Det spørres ikke lenger om hvilken organisasjon man kommer fra 169
9.5.8 Alt i alt mener ansatte i Innovasjon Norge at man har kommet langt i å etablere en felles bedriftskultur 170
9.5.9 Oppsummering – organisasjonskultur 170

10 FUSJONEN HAR REALISERT SYNERGIER 171

10.1 En utviklingsorientert organisasjon etter fusjonen – fire av ti er ansatt etter fusjonen 171
10.2 Fusjonen har utløst administrative gevinster 173
10.3 Faglige synergier utvikler seg 177
10.4 Samarbeidet mellom utekontorene, hovedkontoret og distriktskontorene er i første rekke om enkeltsaker 181
10.4.1 Generelt mye kontakt mellom kontorer 181
10.4.2 Distriktskontorenes kontakt med utekontorene. 183
10.4.3 Utekontorenes kontakt med distriktskontorene 186
10.4.4 Utekontorenes kontakt med hovedkontor 188
10.4.5 Kontakt mellom utekontor og utekontor 190
10.4.6 Distriktskontorenes kontakt med hovedkontoret 190
10.4.7 Kontakt mellom distriktskontor og distriktskontor 192
10.4.8 Hovedkontorets kontakt med utekontorene 194
10.4.9 Hovedkontorets kontakt med distriktskontorene 195

11 GRENSEFLATER MOT ANDRE AKTØRER 197

11.1 Omfattende kontakt med eksterne aktører 197
11.2 Andre tjenesteleverandører 201
11.2.1 Grenseflater mot Norges forskningsråd, SIVA og andre utviklingsaktører 201
11.2.2 Grenseflater mot Patentstyret 202
11.2.3 Grenseflater mot Norsk Designråd 203

12 INNOVASJON NORGE BØR STYRKE SIN PÅDRIVERROLLE 205

12.1 Innovasjon Norge – en indirekte pådriver 205
12.1.1 Kundene tar kontakt med Innovasjon Norge 205
12.1.2 Hva er en pådriverrolle? 207
12.1.3 Økt vektlegging av pådriveraktivitet som del av en aktiv næringspolitikk 207
12.1.4 Pådriverrolle for å bøte på markedssvikt? 209
12.1.5 Pådriverrollen krever bevissthet om utfordringer og muligheter 210

12.1.6 Stort tilbud av utviklingsaktører som Innovasjon Norge bør benytte 210

13 EN BRUKERRETTET VIRKEMIDDELPORTEFØLJE 213

13.1 Sammensatt bruk av Innovasjon Norges tjenester 213

13.1.1 Mange enkeltkunder innenfor lån, tilskudd og garantier 213

13.1.2 Relativt mange gjengangere blant mottakere av bygdeutviklingsmidler 214

13.2 Tjenesteporteføljen stort sett tilpasset brukernes behov, men vanskelig å orientere seg i 215

13.2.1 Flaskehalser for bedriftenes utvikling relatert til markedssvik 215

13.2.2 Bedriftene er godt fornøyd med tjenestene, men mener at tilbudet er uoversiktlig 217

13.2.3 Også Innovasjon Norge er godt fornøyd med tjenestene, men mener i stor grad at tilbudet er uoversiktlig 220

13.2.4 Én dør inn er etablert, men ikke helt på plass 222

13.2.5 De ansatte ser både kritiske og positive sider ved tjenester og programmer 223

13.3 VIrkemidler til bedrifter over hele landet – mest til distriks-Norge 225

13.3.1 Både tilskudd og lån til bedrifter i sentrale områder 225

13.3.2 Få bedrifter som ikke har tilgang på tjenestene oppsøker Innovasjon Norge 227

13.4 hensiktsmessig system med brukerbetaling 227

13.4.1 Eksterne inntekter utgjør en synkende andel av Innovasjon Norges driftsinntekter 228

13.4.2 Brukerbetaling nødvendig for å opprettholde utekontorenes virksomhet. 229

13.4.3 Bedriftene moderat fornøyd med betalingstjenestene 231

DEL 5 SAMFUNNSØKONOMISKE EFFEKTER AV INNOVASJON NORGES VIRKSOMHET 233

14 INNOVASJON NORGE BIDRAR TROLIG TIL ØKT VERDISKAPING 235

14.1 Samfunnsøkonomiske virkninger av Innovasjon Norges virkemiddelbruk 235

14.1.1 Potensielle nyttevirkninger av Innovasjon Norges virkemiddelbruk 235

14.1.2 Kostnader ved Innovasjon Norges virkemiddelbruk 237

14.1.3 Samfunnsøkonomisk analyse av virksomheten Innovasjon Norge og måling av samfunnsøkonomisk effekt 237

14.2 Innovasjon Norges bevilgninger påvirker mottakerne 238

14.2.1 Halvparten av kundene mener at støtten i høy grad er utløsende for aktivitet 239

14.2.2 Høyest addisjonalitet i verdiskapingsprogram og OFU/IFU 241

14.2.3 Addisjonaliteten vurderes høyere når formålet er innovasjon enn når formålet er kapasitetsutvidelse 242

14.2.4 Små geografiske variasjoner 242

14.2.5 Selvinnmeldt addisjonalitet gir oss kun en indikasjon om Innovasjon Norges virkemiddelbruk har effekt 243
14.3 Innovasjon norges Kunder er ikke som andre bedrifter 244
14.3.1 Innovasjon Norge treffer foretak i vekst 244
14.3.2 Deskriptiv analyse av regnskapsdata indikerer at Innovasjon Norges virkemiddelbruk har effekt på kundenes verdiskaping 245
14.3.3 Oppsummering av analyse av regnskapsdata 247
14.4 Empiriske analyser tyder på at virkemiddelbruken har effekt på mottakernes verdiskaping 248
14.4.1 OFU/IFU-foretak skiller seg trolig ikke fra andre liknende foretak 249
14.4.2 Cappelen mfl. (2008) fant effekter av SkatteFUNN-ordningen 250
14.4.3 Kvitastein (2009) finner effekt av tilsvarende programmer som Innovasjon Norge tilbyr 250
14.5 Grunn til å tro at Innovasjon Norge bidrar til økt verdiskaping 251

DEL 6 INNOVASJON NORGE I FRAMTIDEN 253

15 NÆRINGSPOLITIKK OG VIRKEMIDDELAPPARAT I ANDRE LAND 255

15.1 Innovasjon Norge har bredere arbeids- og ansvarsfelt enn tilsvarende aktører i sammelignbare land 255
15.2 Innovasjon norge har flere oppdragsgivere enn sammenlignbare aktører i andre land 256
15.3 Innovasjon Norge har mindre autonomi enn virkemiddelaktørene i nabolandene 257
15.4 Sterkest regionale føringer i Innovasjon Norge 258
15.5 Innovasjon Norge har mest konsekvent bruk av one-stop-shop modell i brukerkontakten 258
15.6 Kompleks programportefølje i alle sammenligningslandene 259
15.7 Brukerbetaling av rådgivning 259

16 INNOVASJON NORGE 2020 261

16.1 Hovedresultater av evalueringen 261
16.1.1 Virkemiddelbruk 261
16.1.2 Organisasjonsutvikling 263
16.2 Samfunnsendrende drivkrefter som påvirker Innovasjon Norge 264
16.2.1 Kriser kommer og går – innovasjon består 264
16.2.2 Veksten kommer i byene 265
16.2.3 Fra "MADE in CHINA" til "CREATED & DESIGNED in CHINA" 267
16.2.4 Europa eldes 268
16.2.5 Økende privat rikdom 269
16.2.6 Klimautslipp skal reduseres og energi blir dyrere 270
16.3 Behov for sterkere prioritering i Innovasjon Norges virkemiddelportefølje 272

16.3.1 Større vektlegging av innovasjon, både nasjonalt og regionalt. 272
16.3.2 Fortsatt vektlegging av internasjonalisering 272
16.3.3 Mer aktiv rådgivning fra Innovasjon Norge om nasjonal nærings- og innovasjonspolitikk 272
16.3.4 Overgang til mer mål og rammestyring 273
16.3.5 Større andel midler bør være tilgjengelig for virksomheter i sentrale strøk 273
16.3.6 Færre sektorrettede programmer 274
16.3.7 Fortsatt grunnlag for profilering av norsk reiseliv som eget mål 274
16.3.8 Innovasjon Norge er den mest sentrale aktøren ved utvikling av bedriftsrettede klimapolitiske virkemidler. 275
16.4 Organisasjonsstruktur – Innovasjon Norge 3.0 275
16.4.1 Utgangspunkt: Innovasjon Norges organisasjonsressurser består 275
16.4.2 Hovedstrukturen kan ligge fast 276
16.4.3 Når omgivelsene endrer seg må Innovasjon Norge henge med 276
16.4.4 Utviklings- og endringsbehov i Innovasjon Norge 276
16.4.5 Ingen grunn til ny omorganisering av Innovasjon Norge 277
16.4.6 Organisasjonsutviklingen framover bør derfor handle om ytterligere kundeorientering 277

REFERANSER 279

1 OPPSUMMERING AV EVALUERINGSFUNN

Evalueringen viser at Innovasjon Norge med stor sannsynlighet bidrar til økt verdiskaping i Norge. Organisasjonen formidler finansielle virkemidler på en profesjonell og faglig solid måte. Organisasjonen har imidlertid også utviklingsoppgaver knyttet til virkemidler og politikkutforming. Effekten av ressursbruken på dette området er vanskelig å måle, men det synes klart at organisasjonen i for liten grad har utviklet seg som en kunnskaps-organisasjon og premissgiver for norsk næringspolitikk.

Sammenhengen mellom mål og virkemidler er uklar og det er behov for å gjøre denne sammenhengen mer entydig. Målstrukturen bør forbedres og styringen av organisasjonen bør i større grad baseres på rammestyring, ikke detaljstyring som i dag. En større andel av virkemidlene bør støtte prosjekter med innovasjon av nasjonal eller internasjonal karakter som sentralt siktemål. En større andel av midlene bør gjøres tilgjengelig for bedrifter i sentrale strøk. Evalueringen har ikke avdekket behov for å endre organisasjonsstrukturen til Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge ble etablert 1. januar 2004 ved at Statens nærings- og distrikts-utviklingsfond, Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere ble slått sammen. Organisasjonen var et resultat av en i norsk sammenheng meget omfattende fusjonsprosess, hvor en av partene (Statens nærings- og distriktsutviklingsfond) selv var et resultat av en omfattende fusjon. Resultatet er en organisasjon som samler de aller fleste bedriftsrettede virkemidlene.

Det er nå mer enn seks år siden etableringen, noe som gir grunnlag for å stoppe opp og spørre hvordan Innovasjon Norge har løst sine oppgaver. Spørsmålet har de siste par årene også blitt aktualisert av en offentlig debatt om Innovasjon Norge i tilstrekkelig grad prioriterer innovasjon. Blant annet på bakgrunn av ovenstående ba Nærings- og handelsdepartementet våren 2009 om en ekstern evaluering av måloppnåelsen i Innovasjon Norge. Et samarbeidende evalueringsteam bestående av selskapene Econ Pöyry, Agenda Utredning & Utvikling AS og Damvad ble gitt denne oppgaven etter en anbudskonkurranse.

Hovedmålet med evalueringen kan kortfattet beskrives med følgende tredelte problem-stilling:

- *Hvorvidt og hvordan oppfyller Innovasjon Norge sitt formål, sine hoved- og delmål og øvrige generelle føringer? Evalueringen skal herunder gi en vurdering av sammen-setningen av selskapets tjenester, tilgjengeligheten for brukerne og samfunns-økonomiske effekter av selskapets virksomhet.*
- *Hva er effektene av sammenslåingen av de fire tidligere organisasjonene? Evalueringen skal herunder gi en vurdering av hvordan dagens organisering av selskapet fungerer, både internt i selskapet og i samarbeid med andre aktører.*
- *Basert på resultatene i de to første delene samt trender og utvikling i næringslivet, hva er de fremtidige utfordringer for videre utvikling av Innovasjon Norge? Som en del av dette ønsker oppdragsgiver en sammenligning med praksis i land det er relevant å sammenligne seg med.*

Arbeidet startet i september 2009 og ble avsluttet juni 2010.

Nedenfor oppsummerer vi evalueringens hovedkonklusjoner.

1.1 INNOVASJON NORGE BIDRAR TROLIG TIL ØKT VERDISKAPING

I 2008 innvilget Innovasjon Norge 2,2 milliarder kroner i tilskudd og 2,1 milliarder kroner som lån og garantier til private foretak og enkeltpersoner. I tillegg rapporterte Innovasjon Norge prosjektkostnader knyttet til prosjekter som de gjennomførte på vegne av kundene på 437 millioner kroner. Driften av Innovasjon Norge kostet 791 millioner kroner.

Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er Innovasjon Norges overføringer av midler, primært tilskudd, og prosjektstøtte, en omfordeling av midler fra skattebetalerne generelt til utvalgte private foretak.

Driften og prosjektkostnadene finansieres delvis av offentlige bevilgninger (883 millioner i 2008) og eksterne inntekter i form av kjøp av tjenester og netto renteinntekter. Selv om deler av Innovasjon Norges oppgaver er myndighetsutøvelse, må det alt vesentlige av de offentlige bevilgningene ses på som en form for overføring til utvalgte bedrifter. Mottakere av tilskudd, lån og annen bistand nyter godt av at Innovasjon Norge har et apparat som er i stand til å gi dem denne støtten.

Innovasjon Norges hovedmål bygger på forutsetningen om at det er behov for Innovasjon Norges aktiviteter for å utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme aktiviteter som ellers ikke ville blitt utløst uten offentlig bistand. For at dette skal være tilfelle må det foreligge en eller annen form for markedssvikt. Eksempler på relevante typer markedssvikt er eksterne virkninger, kollektive goder, asymmetrisk informasjon og nettverkseffekter. Vår vurdering er at Innovasjon Norges tjenester prinsipielt sett kan begrunnes ved henvisning til ulike former for markedssvikt.

Dersom bedriftsrettet støtte skal være samfunnsøkonomisk lønnsom, er det imidlertid en forutsetning at bedriftenes adferd endres som følge av støtten, og at denne adferds-endingen gir høyere verdiskaping i bedriften enn om støtten ikke hadde kommet. Gjennomførte kundeeffektundersøkelser viser at halvparten av bedriftene mener støtten i høy grad utløser ny aktivitet, noe som indikerer at Innovasjon Norges virkemidler mot-virker ulike former for markedssvikt.

Undersøkelser innenfor denne evalueringen viser også at virkemidlene i stor grad treffer vekstbedrifter. Det kan ikke konkluderes med at veksten skyldes bistand fra Innovasjon Norge. Empiriske undersøkelser utenfor denne evalueringen tyder imidlertid på at noen av Innovasjon Norges virkemidler faktisk bidrar til økt verdiskaping i bedriftene, uavhengig om de er vekstbedrifter eller ei.

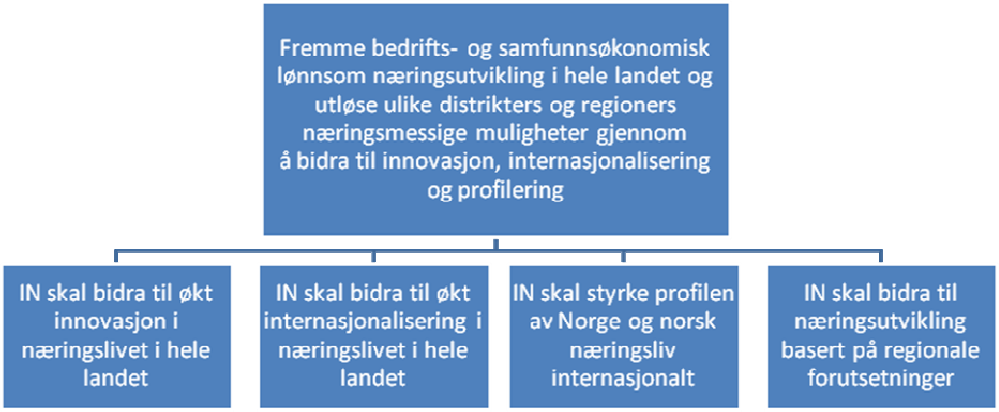
På bakgrunn av retningen på våre egne empiriske funn og vurdering av andre empiriske undersøkelser er det vår vurdering at verdiskapingen ville vært lavere uten Innovasjon Norges virkemidler.

Vi ser imidlertid flere muligheter til forbedring i så vel målstruktur og virkemiddelbruk som, dersom forslagene følges, klart vil gjøre det mulig å øke verdiskapingsbidraget fra Innovasjon Norge.

1.2 POTENSIAL FOR BEDRE MÅLOPPNÅELSE

Innovasjon Norges målstruktur framgår av Figur 1.1.

Figur 1.1 Innovasjon Norges hovedmål og delmål 2008



Vår vurdering er at Innovasjon Norges virkemiddelbruk i ulik grad har bidratt til positiv utvikling i tråd med målformuleringene.

- Innovasjon Norges virkemiddelbruk har bidratt til å øke innovasjonen i norsk næringsliv, men innovasjonsbidraget kan økes ytterligere dersom ressursene i større grad forbeholdes prosjekter som er nasjonalt og internasjonalt nyskapende.
- Innovasjon Norge har bidratt til økt internasjonalisering gjennom å styrke vektleggingen av internasjonalisering i hele organisasjonen. Effekten av innsatsen ved organisasjonens utekontorer lar seg ikke fastslå uten en egen evaluering. Trolig er det behov for klarere prioriteringer av hvor Innovasjon Norge skal være lokalisert.
- Evalueringen tyder på at profileringen av norsk næringsliv har blitt styrket i evalueringsperioden. Innenfor reiselivsområdet har Innovasjon Norge hentet ut vesentlige faglige synergieffekter som følge av fusjonen i 2004.
- Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er blitt vektlagt ved at midlene til dette formålet er økt gradvis. Vi vil imidlertid peke på at innovasjonshøyden i innovasjonsrettede prosjekter under dette delmålet er for lav til reelt å bidra til regional verdiskaping, noe som også bidrar til lav måloppnåelse på dette punktet.

Vurderingen av de ulike delmålene er begrunnet nedenfor. Det understrekes imidlertid at grad av måloppnåelse i stor grad er en funksjon av hvilke virkemidler som er blitt prioritert av overordnet myndighet. Innovasjon Norges arbeid har vært i tråd med retningslinjene for de ulike virkemidlene.

1.2.1 Behov for større vektlegging av innovasjon

En større andel av Innovasjon Norges samlede virkemidler har hovedformål innovasjon i 2008, sammenlignet med 2004, men endringen er liten. Av tilskuddssaker som saksbehandlerne har vurdert som prosjekter med formål innovasjon er om lag 75 prosent innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Andelen har økt svakt i evalueringsperioden, primært som følge av økte bevilgninger til OFU/IFU-ordningen. Tilsvarende andel av lånesakene er ca 60 prosent.

Kundeeffektundersøkelser som er gjennomført for Innovasjon Norge, samt spørreundersøkelser i regi av denne evalueringen, tyder på at et flertall av de støttede prosjektene ikke ville bli realisert på samme måte uten bistand fra Innovasjon Norge.

Selv om vektleggingen av innovasjon har økt bør andelen prosjekter med formål innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå bli høyere. Etter vår vurdering er det viktig for å bidra til god måloppnåelse i form av økt verdiskaping. Innovasjoner som verken er nye i Norge eller internasjonalt bidrar i liten grad til økt verdiskaping.

Sterkere global konkurranse, ikke minst fra nye økonomiske maktsentra i Kina, India og Latin-Amerika, forsterker enhver konkurranseutsatt bedrifts behov for å innovere. Utviklingen understreker behovet for å stimulere innovasjoner på internasjonalt nivå.

Ressursandelen knyttet til innovasjonsrettede virkemidler til bedrifter i sentrale strøk er betydelig lavere enn sysselsettingen i sentrale strøk tilsier. Årsaken er neppe at potensielt innovative prosjekter er færre i sentrale strøk, men heller bindinger i de ulike virkemidlene. Færre geografiske og sektormessige bindinger i tilgjengelige virkemidler vil trolig gjøre det enklere for Innovasjon Norge å fremme de mest innovative prosjektene.

Begrunnelsen for å støtte prosjekter med stor innovasjonshøyde er størst for prosjekter som også er forbundet med stor risiko. Andelen slike prosjekter framstår som for lav i dag og bør økes. Lite risikofylte prosjekter vil lettere kunne få finansiering fra andre enn Innovasjon Norge.

1.2.2 Økt vektlegging av internasjonalisering

Evalueringen viser at Innovasjon Norge etter fusjonen i stor grad har lyktes i å få oppmerksomhet om behovet for økt internasjonalisering i hele organisasjonen og i den konkrete saksbehandling innenfor de fleste finansieringssaker. Vi ser at andelen tilskudd som går til internasjonalt rettede prosjekter har økt gjennom evalueringsperioden, noe som indikerer økt måloppnåelse. Lånesakene viser imidlertid ikke noen økning i andelen internasjonalt rettede saker.

Bedriftene etterspør gradvis mindre internasjonal rådgivning fra Innovasjon Norges utekontor. Utviklingen er bekymringsfull i forhold til utekontorenes relevans, men økning i andre typer internasjonale saker kompenserer delvis for denne nedgangen. Utviklingen i både saksmengde, saksinnhold og ressursmengde tyder på at det er behov for en sterkere prioritering av ressursfordelingen mellom Innovasjon Norges utekontor i årene framover.

På tilsvarende måte som når det gjelder innovasjonsmålet, tilsier sterkere global konkurranse at det i årene framover er behov for Innovasjon Norges arbeid for å forenkle bedriftenes internasjonalisering. Evalueringen viser imidlertid også at det er behov for en utdypende evaluering for å få et bedre kunnskapsgrunnlag om utekontorenes rolle innenfor internasjonaliseringsarbeidet er hensiktsmessig organisert. Trolig er det behov for skarpere prioriteringer av hvor Innovasjon Norge skal være lokalisert.

1.2.3 Kompetent profileringsorganisasjon

Innovasjon Norge bidrar til organisering av fellesaktiviteter som messer og næringslivs-delegasjoner. Tilbudet er åpent for alle norsk bedrifter og arbeidet framstår som en effektiv og rasjonell ivaretakelse av nyttige aktiviteter det vil bli for lite av uten Innovasjon Norge.

Innsatsen for profilering av norsk reiseliv har økt betydelig i perioden, noe som er i tråd med politiske mål. Samtidig tilsier størrelsen på de samlede offentlige bevilgningene til norsk reiseliv behov for en sterk koordinerende, kompetent og strategisk ledelse av reise-livsarbeidet i Innovasjon Norge. Evalueringen viser at det innenfor reiselivsområdet har blitt hentet ut vesentlige faglige synergieffekter som følge av fusjonen i 2004. Innovasjon Norges kunder synes i økende grad å være tilfredse med virksomhetens innsats. Styrkingen av Innovasjon Norges strategiske ledelse av reiselivsarbeidet sammen med kundenes tilbakemelding indikerer god måloppnåelse innenfor profileringsmålet.

Omfanget av den offentlige profileringsinnsatsen bør imidlertid evalueres i forhold til om innsatsen faktisk bidrar til økt verdiskaping, noe som både forutsetter at profileringsaktivitetene viser seg effektive, og at profileringen øker omfanget av reiselivsvirksomheter med avkastning minst på nivå med øvrig næringsliv.

Vi har i denne evalueringen ikke hatt ressurser til å gjennomføre en egen evaluering av profileringsaktivitetens effekt og følgelig heller ikke av dens bidrag til målet om økt verdiskaping. Vi anbefaler at det gjøres særskilt.

Det er grunn til å regne med at etterspørselen etter reiselivstjenester vil vokse i takt med global og norsk inntektsøkning, samtidig som etterspørselen trolig vil svinge med konjunkturene. Den grunnlegende tendensen til økt vektlegging av reiseopplevelser i det moderne menneskets forbruk er ikke et tilstrekkelig argument for at ressursene til profilering av norsk reiseliv bør øke i samme takt som veksten i internasjonal etterspørsel. Det er imidlertid et argument for at felles profilering av Norge som reisemål har potensial for økt verdiskaping i norsk reiseliv, gitt at arbeidet endrer turisters reisevaner og at økt turisme i Norge gir et større bidrag til økt verdiskaping enn kostnadene ved profileringsaktivitetene.

1.2.4 Behov for høyere innovasjonsgrad i næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger kan oppnås både ved å støtte regionale innovasjonsprosjekter og prosjekter som søker å videreutvikle regionalt baserte ressurser. Innovasjon Norge har en gradvis økning av midlene med dette som formål gjennom evalueringsperioden, noe som vurderes som positivt i forhold til målformuleringen.

Innovasjonshøyden i innovasjonsprosjektene vurderes imidlertid til for lav for reelt å bidra til regional verdiskaping. Vår vurdering er derfor at måloppnåelsen også er lav innenfor dette delmålet

BU-ordningen utgjør en stor andel av virkemiddelbruken. Etter vår vurderingen bidrar BU-midlene til lav måloppnåelse, både vurdert ut fra at de i meget liten grad bidrar til innovasjon og heller ikke har som mål å bidra til næringsutvikling i lite sentrale strøk.

I økende grad vil de innovative bedriftene være lokalisert i sentrale strøk, bl.a. som en følge av bedriftenes behov for å være lokalisert i arbeidsmarkedsregioner hvor de er sikret tilgang på spesialisert arbeidskraft. Som følge av sterk vektlegging av målet om å bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, brukes forholdsmessig klart mer ressurser til bistand til bedrifter i næringssvake distrikter enn i sentrale strøk. I årene framover tilsier behovet for å øke Innovasjon Norges innovasjonsbidrag at ressursandelen til bedrifter i sentrale strøk øker.

Etter vår vurdering tilsier ikke veksten i sentrale strøk at midler bør øremerkes slike områder. Tvert i mot viser evalueringen best resultater for programmer som ikke øremerkes geografisk. Vår vurdering er derfor at hvert enkelt virkemiddel bør utvikles slik at det er åpent for bedrifter fra hele landet.

Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger skjer også via virkemidler under andre delmål som innovasjon, internasjonalisering og profilering. Etter vår vurdering er næringsutvikling basert på regionale forutsetninger vel så mye et gjennomgående hensyn, som et eget delmål. Vi anbefaler at eierne i årene framover vurderer å ta dette delmålet ut av målhierarkiet.

I stedet for å la geografiske hensyn påvirke målformuleringer, kan geografiske hensyn ivaretas ved å dele opp tilgjengelige midler slik at ulike geografiske regioner for ulik mengde tilgjengelige midler til disposisjon innenfor enkelte ordninger, slik det i dag gjøres for Kommunal- og regionaldepartementets bevilgninger til fylkeskommunene til bruk for å

fremme regional utvikling. Gjennom dette muliggjøres fortsatt prioritering av næringssvake områder. En konsekvens kan være at for eksempel innovasjonshøyden blir lavere i slike prosjekter. I så fall er det en legitim konsekvens av å forbeholde midler til bestemte regioner. Minimumskravene til innovasjonsinnhold bør like fullt være like over hele landet.

Den geografiske fordelingen av midler bør uansett – i forhold til dagens fordeling – ha som resultat at en større andel av midlene er åpne for alle bedrifter, uavhengig av geografisk tilhørighet.

1.3 BEHOV FOR KLARERE MÅLSTRUKTUR OG KOBLING MELLOM MÅL OG VIRKEMIDLER

Når Innovasjon Norge skal videreutvikles er det behov for å justere organisasjonens målstruktur. Innovasjon Norges virkemidler er i dag i liten grad koblet tydelig og bevisst til organisasjonens mål. Det er i liten grad en én-til-én sammenheng mellom hvert enkelt mål og de enkelte virkemidlene. Det svekker organisasjonens mulighet til å vurdere virkemidlenes bidrag til måloppnåelse og dermed også for muligheten til å kunne prioritere mellom virkemidler.

Hovedproblemet med dagens målstruktur er at delmålene ikke alle er gjensidig utelukkende og heller ikke på samme hierarkiske nivå.

En annen måte å strukturere delmålene på er;

- Styrke norske bedrifters tilgang til innsatsfaktorer. Innovasjon Norges lånetilbud kan ses som et sentralt virkemiddel under et slikt delmål.
- Styrke innovasjonsevnen i norske bedrifter. De mange innovasjonsfremmende virkemidlene hører hjemme her.
- Senke barrierer for markedskontakt. Her hører både virkemidler for internasjonalisering og profilering av norsk næringsliv hjemme.

Uavhengig av hvilken målstruktur som velges, bør virkemidlene kobles direkte til målstrukturen, noe som er viktig for å forenkle rapportering i og styring av Innovasjon Norge. Entydig kobling mellom virkemiddelbruk og målstruktur vil muliggjøre målstyring av organisasjonen, noe vi anbefaler.

1.4 EN UNIK ”EN-DØR-INN-ORGANISASJON” MED UUTNYTTET POTENSIAL SOM KUNNSKAPSORGANISASJON

Sammenlignet med tilsvarende næringspolitiske virkemiddelaktører i andre land har Innovasjon Norge et meget bredt ansvarsområde. Innovasjon Norges brede ansvarsområde gir flere styringsutfordringer, men også et betydelig potensial for samordning og helhetlig politikkutvikling. Innovasjon Norge er i internasjonal sammenheng en unik ”en-dør-inn-organisasjon”, med et stort potensial for å:

- skape en effektiv sammenheng mellom ulike typer virkemidler
- sikre at organisasjonens virkemidler utformes og anvendes i overensstemmelse med næringslivets behov
- ha tilstrekkelig kritisk masse og kompetanse til å levere gode tjenester
- agere som en kunnskapsrik, proaktiv og strategisk rådgiver for overordnede politiske myndigheter.

Innovasjon Norge er generelt velfungerende, og er en effektiv formidler av virkemidlene de forvalter.

Men organisasjonen har ennå ikke realisert sitt potensial som beskrevet i punktene ovenfor.

Sammenlignet med tilsvarende virkemiddelaktører i andre land framstår autonomien til Innovasjon Norge som liten. Autonomi relaterer seg til virkemiddelaktørenes involvering i agendasetting, politikkformulering og iverksetting av politikk. Innovasjon Norge er primært opptatt av å iverksette virkemiddelporteføljen. Selv om organisasjonen er effektiv i distribusjon av tilskudd og lån, medvirker den lave graden av autonomi til at organisasjonen blir reaktiv i utviklingen av næringsrettede virkemidler og utvikling av den nødvendige sammenhengen mellom mål og virkemidler.

Evalueringen har avdekket at Innovasjon Norge i dag ikke oppleves som en tilstrekkelig relevant rådgiver for overordnede myndigheter om hvilken plass næringspolitisk virkemiddelbruk bør ha i en framtidsrettet næringspolitikk. Vi tror det er mye å vinne på å videreutvikle Innovasjon Norge som en aktiv innspiller til utformingen av norsk nærings- og innovasjonspolitikk i bred forstand, basert på den kunnskapen de bør ha om norsk næringslivs utfordringer og om hvordan Innovasjon Norge kan bistå for å øke norsk verdiskaping. En slik rolle for Innovasjon Norge forutsetter en god, aktiv og vedvarende dialog mellom Innovasjon Norge og spesielt Nærings- og handelsdepartementet. Dialogen med overordnede departementer om hva som er mest treffsikker virkemiddelbruk bør ikke ha som premiss at offentlig støtte til innovasjonstiltak må øke. Omprioriteringer blant eksisterende virkemidler kan være like adekvat.

Når denne dialogen er lite utviklet, mener vi dette henger sammen med at Innovasjon Norge primært opptrer som, ser på seg selv som og blir sett på som en iverksetterorganisasjon.

I tillegg observerer vi heller ikke sterk vilje til å få etablert slik dialog fra overordnede departementer, snarere tvert i mot. En mer kunnskapsorientert organisasjon krever derfor både en ny bevissthet rundt Innovasjon Norges potensielle rolle og etablering av arenaer hvor denne rollen kan utspille seg.

Det har vært vanskelig å måle om Innovasjon Norge var en mer kostnadseffektiv organisasjon i 2008 sammenliknet med 2004, blant annet fordi det ikke finnes gode systemer for å måle dette. Antallet ansatte har økt med om lag ti prosent, saksmengden har gått ned, mens sakene har blitt større og trolig mer kompliserte.

Dersom driftskostnadene utelukkende sees i forhold til omfanget av de finansielle virkemidlene som organisasjonen forvalter, synes kostnadene å være høye. Driftskostnadene er f.eks. høyere enn driftskostnadene til Erhvervs- og byggestyrelsen i Danmark, som forvalter finansielle virkemidler for å fremme næringsutvikling og regional utvikling. En slik sammenligning tar imidlertid ikke hensyn til at Innovasjon Norge har ansvar for et langt bredere spekter av virkemidler og roller. Siden fusjonen har omfanget av aktiviteten og oppdrag økt mer enn bemanningen. Evalueringen gir derfor ikke grunnlag for å si at driften bør effektiviseres eller kostnadene reduseres vesentlig.

Dersom vektleggingen mellom de ulike tjenestene endres i retning av mindre vekt på rådgivning, kompetanseutvikling og nettverk, og mer på finansiering, framstår imidlertid Innovasjon Norge i dag som en ressurskrevende organisasjon for å forvalte nasjonalt fastlagte finansieringsordninger. Dersom hele spekteret av tjenester skal utvikles og forbedres, er vår vurdering at de ressursene som Innovasjon Norge råder over, utgjør et potensial som kan utnyttes bedre til å realisere målene.

1.5 IKKE BEHOV FOR STORE ENDRINGER I ORGANISASJONSSTRUKTUR

Evalueringen har ikke avdekket behov for å gjennomføre store endringer i den organisasjonsstrukturen som ble valgt i 2004. Endringsbehovene som er avdekket handler om videreutvikling av samarbeidet mellom hovedkontoret, distriktskontorene og ute-kontorene, utvikling av styringssystemene, tydeligere prioritering av ressursene gjennom mer strategisk ledelse og utvikling av Innovasjon Norge som en kunnskapsorganisasjon.

Implementeringen av den nye organisasjonen etter fusjonene har skjedd gradvis, og det har tatt tid å utløse gevinster. Integrasjonen har ledet til at det er etablert nye administrative enheter og prosesser, særlig ved hovedkontoret og i støtte- og drifts-tjenestene i organisasjonen. Fusjonen har ledet til at arbeidet med internasjonalisering i utlandet er bedre koblet til de tjenestene som distriktskontorene leverer til bedriftene, men det er behov for å øke omfang av denne samhandlingen for å utløse de gevinstene som fusjonen har lagt til rette for.

Innovasjon Norges arbeid med reiseliv framstår som en særlig positiv synergieffekt av fusjonen, der det tidligere turistrådets arbeid med profilering nå er sterkere koblet til produkt- og destinasjonsutvikling hjemme.

Gjennom tverrgående prosjekter, nettverk og interne møteplasser integreres utekontorer og distriktskontorer gradvis sterkere i en felles organisasjon der aktiviteter og virkemidler vurderes i sammenheng og samordnes. Det er særlig ved hovedkontoret at fusjonen har ledet til en integrasjon av de fire tidligere organisasjonenes kompetanse.

Vi observerer at det er liten kontakt mellom Hovedstyret og eierne ut over de formelle kontaktpunktene ved foretaksmøtet og i forbindelse med diskusjoner om større satsinger. Vi anbefaler at eierne vurderer hvordan styringssystemet og styringsdialogen mellom eiere og Innovasjon Norge kan videreutvikles, slik at Hovedstyret benyttes som et mer aktivt organ i utvikling av Innovasjon Norge som kunnskapsorganisasjon og som en næringspolitisk premissgiver.

Evalueringen viser at det gjennomgående tegnes et positivt bilde av organisasjonskulturen i Innovasjon Norge, hvor vi bl.a. har sett at det er takhøyde for å feile, takhøyde for å fremme ulike synspunkter, vilje til å lære av feil som er gjort og aksept for å gi hjelp til kolleger når de trenger det.

1.6 ANTALL VIRKEMIDLER BØR REDUSERES

Innovasjon Norge forvalter en rekke virkemidler, mange med detaljerte retningslinjer, finansiert av ulike departement. Vår vurdering er at det samlede antallet virkemidler er unødig høyt. I evalueringsperioden har gradvis flere programmer og tjenester kommet til, uten at det er blitt tatt tilstrekkelig stilling til hvordan dette påvirker den samlede virkemiddelporteføljen, for eksempel om nye virkemidler kan erstatte andre. Mange virkemidler er initiert på departementsnivå og konkretisert av Innovasjon Norge, men vi ser få tegn til reell prioritering av virkemidler det er spesiell grunn til å satse på.

Norsk næringsliv vil trolig kontinuerlig stå overfor stadige endringer i internasjonale konkurranse- og markedsforhold. Innovasjon Norge bør i større grad enn i dag legge opp til og få ansvar for kontinuerlig å vurdere om sammensetningen av egen virkemiddelbruk er tilstrekkelig tilpasset de utfordringene næringslivet står overfor.

1.7 FÆRRE SEKTORRETTEDE PROGRAMMER

Innovasjon Norges mange sektorprogrammer har varierende begrunnelse og tyngde. Evalueringen tyder ikke på at sektorprogrammene er innført som følge av en analyse av hvor Innovasjon Norges midler i særlig grad kan bidra til økt verdiskaping. Snarere er sektorprogrammene et uttrykk for politiske mål om styrking av konkurranseevnen til bedrifter innenfor bestemte sektorer.

Etter vår vurdering vil et stort antall sektorprogrammer vanskeliggjøre Innovasjon Norges arbeid med å oppnå sine mål. Ressurser bindes i en sektor, men kunne fått større måloppnåelse om de var åpne også for virksomheter fra andre sektorer.

Det er bundet opp særlig store midler rettet mot landbruket i forhold til næringens størrelse og bidrag til verdiskaping. Deler av disse midlene har andre formål enn hva som framgår av Innovasjon Norges målstruktur. Det gjelder spesielt BU-midlene, som primært er et virkemiddel innenfor Jordbruksavtalen. For å øke oppmerksomheten om og muligheten for å oppfylle Innovasjon Norges primære mål, anbefaler vi at denne ordningen, med tilhørende midler, finner en organisatorisk tilknytning utenfor Innovasjon Norge.

1.8 EVALUERINGEN NYANSERER TILSVARENDE UNDERSØLELSE FRA RIKSREVISJONEN

Vi pekte ovenfor på at det er behov for å øke innovasjonsgraden både i virkemidler knytet til delmålet innovasjon og delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Riksrevisjonen hadde i 2008 etter en gjennomgang av Innovasjon Norge, en lignende vurdering. De pekte bl.a. på at mange av prosjektene Innovasjon Norge registrerer som innovative har et lavt innovasjonsnivå. Tallene vi har referert ovenfor bygger på samme, men oppdaterte datakilde som Riksrevisjonen. Riksrevisjonen ser imidlertid på Innovasjon Norges portefølje av tilskudds- og låneprosjekter under ett. Vi har valgt å dele porteføljen mellom hvilke delmål de ulike virkemidlene hører best sammen med. Vi kommer derfor fram til et noe mer nyansert bilde, som viser størst behov for å øke innovasjonshøyden i prosjekter med formål innovasjon under delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Riksrevisjonen påpekte særlig behovet for tettere og bedre samhandling mellom utekontorene og distriktskontorer. Vår evaluering bekrefter det samme bildet av samhandlingen på dette punktet, selv om dataene ikke er direkte sammenlignbare.

DEL 1
BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG METODE

2 EVALUERINGSOPPDRAG – HAR INNOVASJON NORGE NÅDD SINE MÅL?

Nærings- og handelsdepartementet utlyste våren 2009 en anbudskonkurranse om å evaluere måloppnåelsen i Innovasjon Norge. Utlysningen var omfattende i betydningen at en rekke spørsmål og forhold skulle besvares. Konkurransen ble vunnet av et samarbeidende evalueringsteam bestående av selskapene Econ Pöyry, Agenda og Damvad. Econ Pöyry har hatt prosjektledelsen og har vært kontraktspartner for oppdraget.

Den samlede oppdragsbeskrivelsen i evalueringsteamets tilbud går fram av vedlegg 6 i egen vedleggsrapport (Rapport-2010-054 Vedleggsrapport). Hovedmålet med evalueringen kan imidlertid kortfattet beskrives med følgende tredelte problemstilling:

- *Hvorvidt og hvordan oppfyller Innovasjon Norge sitt formål, sine hoved- og delmål og øvrige generelle føringer? Evalueringen skal herunder gi en vurdering av sammensetningen av selskapets tjenester, tilgjengeligheten for brukerne og samfunnsøkonomiske effekter av selskapets virksomhet.*
- *Hva er effektene av sammenslåingen av de fire tidligere organisasjonene? Evalueringen skal herunder gi en vurdering av hvordan dagens organisering av selskapet fungerer, både internt i selskapet og i samarbeid med andre aktører.*
- *Basert på resultatene i de to første delene samt trender og utvikling i næringslivet, skal evalueringen beskrive hva som er de fremtidige utfordringene for videre utvikling av Innovasjon Norge. Som en del av dette ønsker oppdragsgiver en sammenligning med praksis i land det er relevant å sammenligne seg med.*

Arbeidet startet opp i september 2009 og ble avsluttet i juni 2010.

2.1 BAKGRUNN – 6 ÅR SIDEN FUSJONEN

Utlysningen av evalueringen må sees på bakgrunn av at det i desember 2009 var seks år siden Innovasjon Norge ble etablert. Organisasjonen var et resultat av en meget omfattende fusjonsprosess, hvor en av partene (Statens nærings- og distriktsutviklingsfond) selv var et resultat av en omfattende fusjon. I tillegg til at fusjonen selv var omfattende, ble de aller fleste bedriftsrettede virkemidlene fra fusjonstidspunktet samlet i en organisasjon.

I tillegg til at det har gått noen år siden fusjonen, har det også vært en offentlig debatt om Innovasjon Norge har en god måloppnåelse. Også i forhold til en slik debatt er det behov for å gå igjennom å gå organisasjonens virkemåte.

Selskapet har i evalueringsperioden vært eid av Nærings- og handelsdepartementet og mottatt midler fra rundt 40 ulike oppdragsgivere, herunder flere departementer, fylkeskommunene og fylkesmenn. Evalueringsoppdraget er utformet i samarbeid mellom Nærings- og handelsdepartementet og de øvrige bevilgende departement.

2.2 METODE

Evalueringen adresserer både spørsmål av empirisk art og av mer normativ art. For å svare på spørsmålene har vi benyttet følgende informasjonskilder;

- Intervju med representanter for myndigheter, andre deler av virkemiddelapparatet og relevante næringsorganisasjoner (til sammen 20 intervjuer, hvorav flere gruppe-intervjuer)
- Intervju med representanter fra Innovasjon Norge på alle nivåer (både enkeltpersoner og gruppeintervjuer)
- Intervju med et utvalg bedrifter (til sammen 16 intervjuer)
- Intervju med virkemiddelaktører i fem sammenlignbare land; Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Irland (til sammen 15 intervjuer)
- Empirisk analyse av Innovasjon Norges kundedatabase for finansieringssaker (SOPP)
- Empirisk analyse av regnskapsdata for kunder av Innovasjon Norge
- Spørreundersøkelse til alle ansatte i innovasjon Norge
- Spørreundersøkelse til alle et utvalg bedrifter, både kunder og ikke-kunder av Innovasjon Norge
- Dokumentstudier
- Referansegruppe til prosjektet

Som en del av evalueringen ble det i sluttfasen av evalueringsarbeidet avholdt et seminar med Anders Hoffmann, vicedirektør i danske Erhvervs- og Byggestyrelsen, Forsknings- og innovasjonsavdelingen i Nærings- og handelsdepartementet og evalueringsteamet. Hensikten var å få et kritisk og utenlandsk blikk på utkast til evalueringen før ferdigstillelse.

Vi hadde også intensjon om å utvikle spesifikke bedriftscase for å anskueliggjøre typiske bedriftsmøter med Innovasjon Norge. I løpet av evalueringen framsto dette som mindre hensiktsmessig på bakgrunn av at de fleste kundene av Innovasjon Norge bare er kunder én gang og hver for seg kastet de begrenset lys over Innovasjon Norges virksomhet. Vi viser til Innovasjon Norges ulike årsrapporter for mange gode eksempler på prosjekter og kunder som har nytt godt av Innovasjon Norges virkemidler.

Informasjonsinnhentingen i prosjektet har vært foretatt i perioden høsten 2009 til sommeren 2010. Informasjonsinnhentingen har vært foretatt med sikte på å belyse Innovasjon Norges virksomhet i perioden 2004 til 2008. På grunn av finansuroen hadde Innovasjon Norge særskilte tilleggsoppdrag gjennom særlig 2009. Erfaringen fra denne ekstraordinære perioden kan til en viss grad ha påvirket informantenes informasjon inn i prosjektet. Dette gjelder spesielt informasjonen fra de ansatte i Innovasjon Norge i spørre-undersøkelsen til de ansatte.

Av eksterne datakilder har Oxford Researchs kundeeffektundersøkelser for Innovasjon Norge vært særlig nyttige. Formålet med kundeeffektundersøkelsene er å vurdere om støtte gjennom Innovasjon Norge fører til økt verdiskaping. Undersøkelsene gjennomføres året etter at bedriftene mottar støtte (kalles førundersøkelser) og fire år etter at kundene har mottatt støtte (kalles etterundersøkelser). Førundersøkelsene kartlegger bedriftenes forventninger til effekter av prosjektet/støtten mens etterundersøkelsene forsøker å kartlegge faktiske effekter.[1] Når resultatene fra undersøkelsen gjengis gjør vi oppmerksom

[1] Den siste etterundersøkelsen som er gjennomført omfatter kunder som mottok støtte i 2005. Den siste førunder-søkelsen som er gjennomført omfatter kunder som mottok støtte i 2008.

på at det er mottakere av støtte som svarer. Det kan ikke utelukkes at enkelte svarere gir en mer positiv tilbakemelding om effekt av Innovasjon Norges bidrag enn det er grunnlag for, for slik å bidra til at støtteordninger videreføres. Vi har ingen indikasjoner på at dette faktisk er tilfelle, men tar hensyn til denne eventualiteten ved å bruke disse dataene primært som en indikator på om det er ulikheter mellom ulike ordninger forvaltet av Innovasjon Norge. Det er mindre grunn til å vente at det er forskjeller mellom eventuell grad av strategiske svar mellom ordninger, enn at strategiske svar kan forekomme. Av samme grunn er det mer relevant å se på utvikling i rapportert effekt enn nivå på rapportert effekt i en ordning i ett bestemt år.

Oversikt over møtevirksomhet og deltagere i referansegruppen er gitt i vedlegg 1, liste over intervjuer/informanter er dokumentert i vedlegg 2, rammen for empirisk analyse av regnskapsdata er dokumentert i vedlegg 3, spørreskjemaet til bedrifter er gjengitt i vedlegg 4 og spørreskjemaet til de ansatte er gjengitt i vedlegg 5, alle i den egne vedleggsrapporten. Dokumentstudien er dokumentert i referanselisten som følger til slutt i hovedrapporten.

Nedenfor gir vi en nærmere omtale av evalueringens to spørreundersøkelser.

2.2.1 Spørreundersøkelsen til bedrifter

Spørreundersøkelsen ble utarbeidet januar-februar 2010. I forbindelse med utarbeidelse av spørreundersøkelsen fikk referansegruppen til prosjektet et utkast til spørreundersøkelsen til høring. Gruppen ga tilbakemeldninger på utkastet.

Undersøkelsen inneholdt spørsmål om erfaringer med Innovasjon Norge, samt generelle spørsmål om hvilken næring bedriften tilhørte, hvor de var lokalisert, hvor mange ansatte bedriften hadde og flaskehalser for innovasjon.

Undersøkelsen ble sendt til 6212 bedrifter

Undersøkelsen ble sendt ut som en elektronisk spørreundersøkelse i flere faser til totalt 6212 bedrifter. Populasjonen besto av et utvalg på 3512 medlemsbedrifter i NHO og 2700 medlemsbedrifter i HSH. I tillegg ble et utvalg på 800 av Bondelagets medlemmer med e-postadresse tilsendt samme spørreskjema.

Undersøkelsen ble først sendt ut som en pilotundersøkelse til 12 bedrifter den 22. februar 2010. Etter tilbakemelding fra disse bedriftene, ble undersøkelsen så sendt ut til de øvrige bedriftene i tre puljer. Det ble sendt ut purringer i to runder. Utsendelsen til HSHs medlemsbedrifter gikk via HSH og det ble her ikke foretatt purringer.

Svarrate på 18 prosent

Av de 3512 bedriftene som fikk tilsendt undersøkelsen via NHO ble 159 avmeldt på grunn av feil ved adressen, fordi vedkommende hadde sluttet i bedriften eller fordi bedriften ba om å bli unntatt fra undersøkelsen. Av de resterende 3352 svarte 645 på undersøkelsen, det vil si en svarrate på 19 prosent (18 prosent om man inkluderer de avmeldte). Av de 2700 som fikk tilsendt undersøkelsen via HSH svarte 524, det vil si en svarrate på 19 prosent. Svarraten fra Bondelaget var 8 prosent. Samlet ble svarraten 18 prosent på undersøkelsen.

Spørsmålene ble sendt til daglig leder. Mange opplevde spørsmålene som forstyrrende i en travel hverdag, noe som gjør at vi samlet vurderer svarraten som akseptabel.

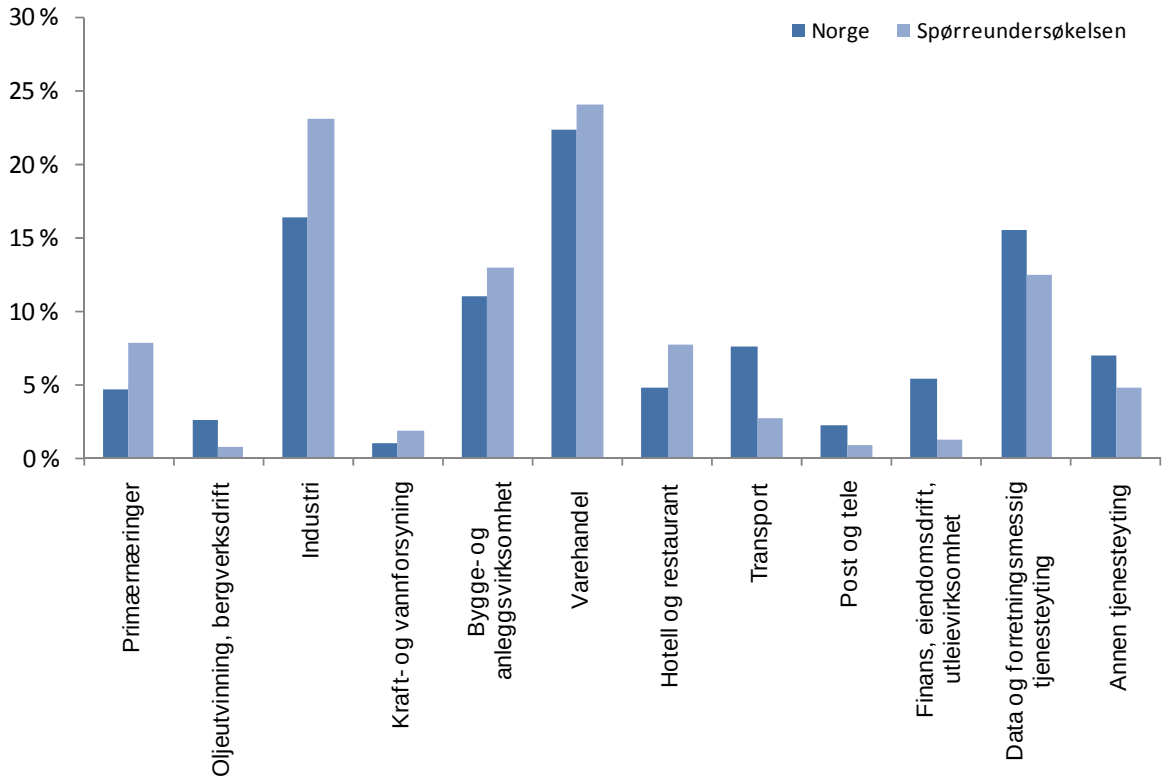
Undersøkelsen er representativ i forhold til Innovasjon Norges målgruppe

En svarrate i seg selv sier lite om de som svarer er representative i forhold til norske bedrifter eller Innovasjon Norges målgruppe. Det er i utgangspunkt en skjevhet i utsendelsen ved at undersøkelsen kun er sendt til de bedriftene som er medlemmer i HSH,

NHO eller Bondelaget. Det kan også være at tilfeldigheter eller at enkelte bedrifter vil være mer tilbøyelige til å svare på slike undersøkelser, vil kunne gi en større skjevhet. Vi har derfor sammenlignet de bedriftene som har svart på undersøkelsen med bedriftene i landet som helhet på parametre som næring, størrelse og lokalisering. Alt i alt er undersøkelsen tilstrekkelig representativ, men det er en liten skjevhet i forhold til størrelse og sentralitet.

Spørreundersøkelsen er representativ i forhold til næringsfordeling. Sammenligner vi næringsfordelingen til bedriftene som har deltatt i spørreundersøkelsen med næringsfordelingen av sysselsatte Norge i 2008 er fordelingen forholdsvis lik, fortutsatt at vi ser vekk fra sysselsetting i det offentlige. Spørreundersøkelsen har en liten skjevhet i forhold til at industri, primærnæringer og hotell og restaurant er noe sterkere representert i undersøkelsen enn sysselsettingen totalt. Transport, post og tele og finans, eiendomsdrift og utleievirksomhet er noe svakere representert i forhold til sysselsettingen i landet ellers. De sistnevnte skyldes at finansnæringen ikke er spurt. Disse er derimot heller ikke i målgruppen til Innovasjon Norge. Alt i alt vurderer vi næringsfordelingen til spørreundersøkelsen representativ i forhold til målgruppen for Innovasjon Norge.

Figur 2.1 Fordeling av næring på bedrifter i spørreundersøkelsen sammenlignet med sysselsetting i Norge 2008



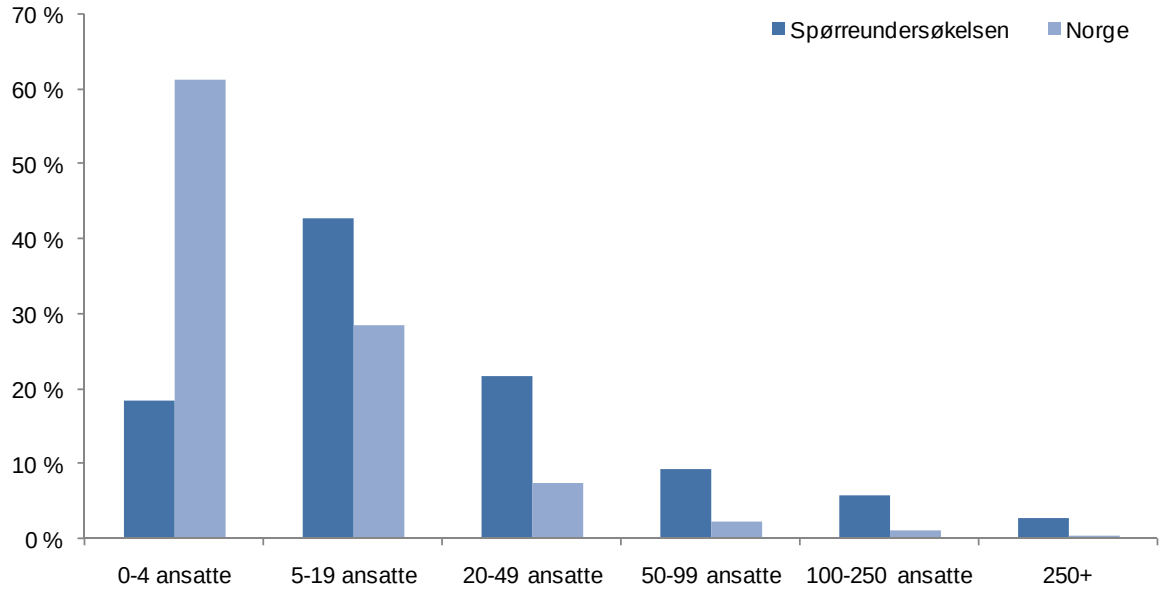
Note: NACE-kodene 75 Offentlig administrasjon og forsvar og sosialforsikring, 80 Undervisning, 85 Helse- og sosialtjenester og 41 Vannforsyning er ikke inkludert i tallene for Norge. Sysselsatte i disse næringene er i hovedsak i offentlige virksomheter. Det er noen private virksomheter i disse gruppene også, men de er relativt sett svært få.

Kilde: Statistiske sentralbyrå

I forhold til størrelsen på bedriftene som har svart på undersøkelsen er det en skjevhet i form av at det er en mindre andel små bedrifter med få ansatte som har svart, se Figur 2.2. Dette skyldes trolig at disse bedrifter i mindre grad er medlemmer av NHO eller HSH og ikke har blitt fanget opp ved vår utsendelse. Sammenligner vi størrelsen bedriftene

oppgir at de har i undersøkelsen med størrelsesfordelingen til bedriftene i Norge er det derfor en klar underrepresentasjon av de minste bedriftene i undersøkelsen.

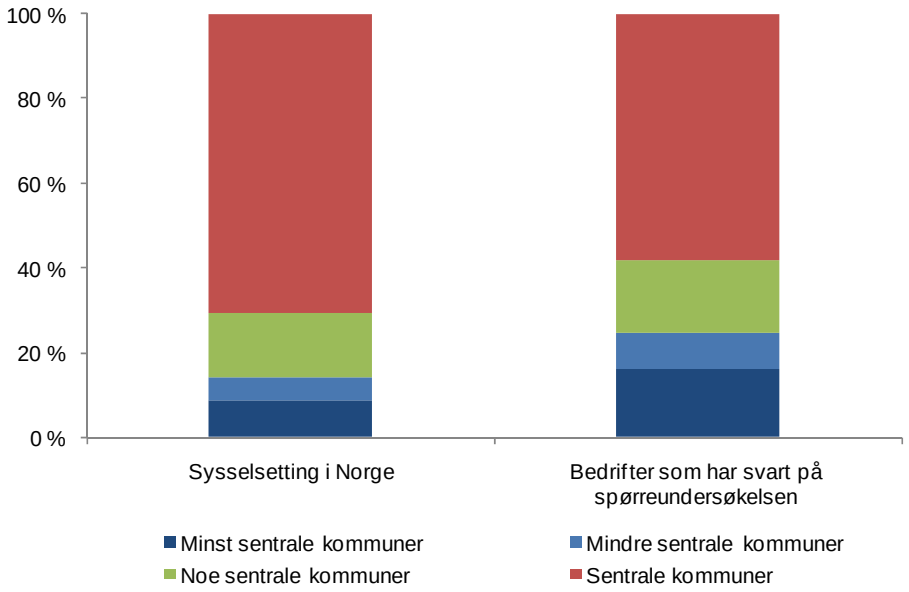
Figur 2.2 Bedriftenes størrelse (antall ansatte), spørreundersøkelsen sammenlignet med Norge



Kilde: Statistiske sentralbyrå

I forhold til bedriftenes lokalisering er det noe skjevhet. Lokalisering er vurdert etter sentralitetsindeks for kommunen bedriften er lokalisert i. I undersøkelsen er det flere svar fra bedrifter lokalisert i de minst sentrale kommunene enn sysselsettingen i disse kommunene tilsier, se Figur 2.3. Dette kan igjen skyldes at finansnæringen, som er en næring som i stor grad er lokalisert i sentrale strøk, ikke har fått tilsendt undersøkelsen. Industri og primærnæringene, som ofte finnes i mindre sentrale strøk, er overrepresentert i svarraten, noe som også kan være en årsak til at det er en skjevhet i svarene på spørreundersøkelsen.

Figur 2.3 Bedriftenes sentralitet i spørreundersøkelsen sammenlignet med sysselsetting i Norge



Kilde: Statistiske sentralbyrå

Alt i alt, vil vi si at svarene på spørreundersøkelsen er ganske representative i forhold til Innovasjon Norges målgruppe. Vi understreker imidlertid at dersom de aller minste bedriftene systematisk har andre vurderinger eller kontaktflater med Innovasjon Norge enn resten av bedriftene, vil svarene gi en skjevhet i retning av mellomstore og store bedrifters vurderinger.

2.2.2 Spørreundersøkelse til de ansatte

Spørreundersøkelsen til de ansatte i Innovasjon Norge ble utformet i desember 2009 og januar 2010 i samråd med oppdragsgiver og Innovasjon Norge. Spørreskjemaet omfattet i alt 53 spørsmål.

Basert på elektroniske adresser til alle ansatte, ble spørreskjema sendt ut til 865 ansatte 12. februar 2010. Undersøkelsen ble lukket 26. februar 2010. Til sammen kom det inn 751 svar, noe som representerer en svarprosent på 87 prosent. Vi vurderer dette som et godt grunnlag for å beskrive og analysere hvordan de ansatte i Innovasjon Norge vurderer de spørsmålene som er stilt i undersøkelsen.

Undersøkelsen ble utformet både på engelsk og norsk, og mottakerne kunne velge hvilket språk de ville benytte under svargivningen.

Resultatene av spørreundersøkelsene er i hovedsak benyttet i del 4 av rapporten, som tar for seg om organiseringen av Innovasjon Norge bidrar til at målene nås. Noen av temaene i undersøkelsen er de samme som ble tatt opp i Riksrevisjonens undersøkelse. I Riksrevisjonens undersøkelse var målgruppen de kundeansvarlige ved distriktskontorene, mens evalueringens spørreundersøkelse har vært rettet mot alle ansatte. Derfor er spørsmålene ikke sammenlignbare med spørsmålene Riksrevisjonenes stilte. På de stedene i evalueringen der vi drøfter tema som også Riksrevisjonen berørte, kommenterer vi våre resultater fra 2010 i forhold til Riksrevisjonenes resultater.

I tabellen nedenfor viser vi svarfordelingen i spørreundersøkelsen etter divisjonsinndelingen i Innovasjon Norge.

Tabell 2.1 Svarfordeling etter divisjonsinndeling i Innovasjon Norge

	Prosent	Antall
Divisjon Stab	14 %	102
Divisjon Tjenester og programmer	14 %	105
Divisjon Norge – hovedkontoret	4 %	29
Divisjon Norge – distriktskontorer	39 %	291
Divisjon utland – hovedkontoret	2 %	15
Divisjon utland – utekontorer	25 %	191
Divisjon Strategi og kommunikasjon	2 %	18
Alle svar	100 %	751

Nær to av fem ansatte i Innovasjon Norge som har svart på undersøkelsen (39 prosent) er ansatt i divisjon Norge, der de fleste bedriftene og kundene i Innovasjon Norge har sin førstekontakt og der de fleste kundeansvarlige befinner seg. Hovedkontoret i Innovasjon Norge utgjør 36 prosent av de svarende, der særlig divisjon stab og divisjon tjenester og programmer er de store divisjonene. Utekontorene utgjør en firedel av de svarende.

Spørreskjemaet er i sin helhet gjengitt i vedlegg 5 til denne rapporten.

2.3 LESERVEILEDNING

Denne rapporten er del inn i seks deler som hver behandler hovedtemaer i evalueringen.

Oppsummering av evalueringsfunn

Kapittel 1 er evalueringens sammendrag. Sammendraget gir en oppsummering av hovedfunnene i evalueringen. For detaljer om de enkelte evalueringstemaene vises til *ingresser* i hvert kapittel samt til kapitlene som sådan.

Del 1: Bakgrunn problemstilling og metode

Del 1 omfatter *kapittel 2* som gir en oversikt over bakgrunnen for evalueringen, problemstillingene i oppdraget og metoden som er benyttet for informasjonsinnhenting og analyse.

Del 2: Ørneblikket: Innovasjon Norge 2004-2008

Del 2 omfatter *kapittel 3* som gir en overordnet gjennomgang av Innovasjon Norge fra 2004 til 2008. Kapitlet er ment å gi et overordnet innblikk i Innovasjon Norges virksomhet i evalueringsperioden, som en bakgrunn for de mer dyptgående analysene i de etterfølgende kapitlene. Kapitlet har fokus på endring over tid, det vil si hvordan ser Innovasjon Norges virksomhet ut i 2008 sammenlignet med 2004 langs sentrale dimensjoner.

Del 3: Bidrar virkemiddelbruken til at Innovasjon Norge når sine mål?

Del 3 omfatter evaluering av Innovasjon Norges måloppnåelse vurdert etter virkemiddelbruken. I *kapittel 4* drøfter vi Innovasjon Norges målstruktur og om denne fungerer som retningsgivende for Innovasjon Norges virksomhet. Vi drøfter også om virkemidlene i Innovasjon Norge på et overordnet nivå svarer på de generelle føringene som er etablert for virksomheten, primært forhold relatert til markedssvikt og definerte målgrupper og prioriteringer. I kapittel 5 til 8 tar vi for oss måloppnåelsen på hver av Innovasjon Norges fire sidestilte delmål. I *kapittel 5* vurderer vi i hvilken grad Innovasjon Norge kan sies å oppfylle målet om økt innovasjon i næringslivet i hele landet. I *kapittel 6* vurderer vi i

hvilken grad Innovasjon Norge bidrar til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet. I *kapittel 7* vurderer vi i hvilken grad Innovasjon Norge bidrar til å styrke profilen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt. I *kapittel 8* vurderer vi i hvilken grad Innovasjon Norge bidrar til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Alle vurderingene tar utgangspunkt i hvilke endringer vi observerer i virksomheten i evalueringsperioden 2004 til 2008.

Del 4: Bidrar organiseringen av Innovasjon Norge til at målene nås?

Del 4 omfatter evaluering av måloppnåelse vurdert ut i fra organiseringen av Innovasjon Norge. I *kapittel 9* beskriver vi hvordan Innovasjon Norge er organisert, og vi drøfter hvordan organiseringen og styringsstrukturen legger til rette for å ivareta organisasjonens oppgaver og mål. Informasjon som belyser om Innovasjon Norge har den rette kompetansen og hvordan bedriftskulturen presenteres. I *kapittel 10* drøfter vi om fusjonen i 2004 har utløst faglige og administrative synergier, og hvordan samarbeidet mellom kontorene i utlandet og distriktskontorene fungerer. I *kapittel 11* drøfter vi om Innovasjon Norge samarbeider på en hensiktsmessig måte med andre aktører som har roller innenfor næringspolitikken. I *kapittel 12* drøfter vi Innovasjon Norges rolle som pådriver for næringsutvikling. *I kapittel 13* drøfter vi om virkemiddelporteføljen til Innovasjon Norge oppfattes som relevant og brukerrettet.

Del 5: Samfunnsøkonomiske effekter av Innovasjon Norges virksomhet

Del 5 omfatter *kapittel 14* hvor vi gir en vurdering av samfunnsøkonomiske effekter av Innovasjon Norges virksomhet gjennom å drøfte og teste effekter av virksomheten.

Del 6: Innovasjon Norge i framtiden

Del 6 omfatter vurdering av innretningen av Innovasjon Norge framover. *Kapittel 15* drøfter vi innretningen av virkemiddelapparatet i Norge sammenlignet med andre land for å kaste lys over mulige måter å organisere et virkemiddelapparat på. I *kapittel 16* drøfter vi generelle og spesielle trender som vil påvirke Innovasjon Norges framtid og hvordan vi mener Innovasjon Norges virksomhet bør innrettes for å være et slagkraftig næringspolitisk instrument i årene som kommer.

Vedlegg

Alle vedlegg til rapporten er trykket i en egen vedleggsrapport (Rapport-2010-054 Vedleggsrapport):

- Vedlegg 1: Oversikt over møtevirksomhet og deltagere i referansegruppen
- Vedlegg 2: Liste over intervjuer/informanter
- Vedlegg 3: Rammen for empirisk analyse av regnskapsdata
- Vedlegg 4: Spørreskjema til bedrifter
- Vedlegg 5: Spørreskjema til de ansatte i Innovasjon Norge
- Vedlegg 6: Evalueringsteamets tilbud på evalueringsoppdraget
- Vedlegg 7: Oversikt over virkemidler og koding av Innovasjon Norges kundedatabase for finansieringssaker (SOPP)

DEL 2
ØRNEBLIKKET
INNOVASJON NORGE 2004-2008

3 INNOVASJON NORGE FRA 2004 TIL 2008

Ressurstilgangen til Innovasjon Norge har vokst betydelig i hele evalueringsperioden, samlet 38 prosent, hvorav tilskudd til bedriftene har vokst med 50 prosent. Offentlige bevilgninger til drift har vokst med i overkant av 50 prosent, men dette skyldes i stor grad sterk vekst i eksterne utgifter til profilering. Antall årsverk har økt med 10 prosent og lønnskostnadenes andel av samlede driftskostnader har gått ned i evalueringsperioden.

Det har vært lite endring i virkemidler i form av programmer og tjenester. Virkemidler som var store i 2004 er store også i 2008. Antall programmer og satsinger har imidlertid økt. Antall finansieringssaker har blitt færre og gjennomsnittsstørrelsen har vokst.

Hovedvekten av sakene er rettet mot små og mellomstore bedrifter. En klart høyere andel av bedriftene er lokalisert i lite sentrale strøk, sammenlignet med norsk næringsliv samlet. Det har ikke vært noen vesentlig endring av dette i evalueringsperioden

3.1 FUSJON AV FIRE VIRKEMIDDELAKTØRER

Innovasjon Norge ble etablert 1. januar 2004 ved at Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere ble slått sammen.

- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (særlovsselskap etablert i 1993) var eid av Nærings- og handelsdepartementet.
- Norges Eksportråd var en stiftelse opprettet av staten ved Utenriksdepartementet og Næringslivets Hovedorganisasjon. Norges Eksportråd ble etablert i 1945 og omorganisert i 1995.
- Statens veiledningskontor for oppfinnere (forvaltningsorgan etablert i 1968) var underlagt Nærings- og handelsdepartementet.
- Norges Turistråd var en stiftelse opprettet av Nærings- og handelsdepartementet og reiselivsnæringen i 1984.

I utgangspunktet anbefalte ikke regjeringen at Norges Turistråd skulle inngå i det som skulle bli Innovasjon Norge. Turistrådet selv mente imidlertid at det ville være en fordel å være en del av den nye virkemiddelaktøren, og spilte dette inn i stortingsdebatten. Stortinget sluttet seg til dette (Innst. S. nr. 281 (2002-2003)).

Innovasjon Norge ble organisert som et særlovselskap med selvstendig ansvar for beslutninger i enkeltsaker. Nærings- og handelsdepartementet har vært selskapets formelle eier i hele evalueringsperioden.[2] Departementet har imidlertid ikke myndighet til å overprøve Innovasjon Norges beslutninger i konkrete saker og er således heller ikke noe klageorgan.

Felles for de fire tidligere virkemiddelaktørene var at de hver for seg forholdt seg til et sett med oppdragsgivere i tillegg til den formelle eieren. Med oppdragsgiver menes myndigheter eller andre som bevilger ressurser gjennom oppdragsbrev (tildelingsbrev) til den aktuelle virkemiddelaktøren, og som gjennom bevilgningene har en styringsrett. For eksempel var både Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og fylkeskommunene oppdragsgivere for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, i tillegg til Nærings- og handelsdepartementet.

[2] Fra 2010 er eierskapet delt mellom NHD og fylkeskommunene.

Fusjonen endret ikke det samlede antallet oppdragsgivere for den aktuelle gruppen av virkemiddelaktører (Innovasjon Norge) sett under ett. For flere av oppdragsgiverne, for eksempel Nærings- og handelsdepartementet, innebar imidlertid fusjonen en konsentrasjon av oppdragsgiverrelasjonene til én relasjon.

3.2 MÅLET VAR FORENKLING OG ØKT FOKUS PÅ INNOVASJON

Etableringen av Innovasjon Norge ble begrunnet med at det var behov for en klarere avgrensning mellom ulike deler av det næringsrettede virkemiddelapparatet for at det samlede virkemiddelapparatet skulle *bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet* (St.prp. nr. 51 (2002-2003)).

En betydelig del av virkemidlene til forløperne til Innovasjon Norge hadde både næringspolitiske og regionalpolitiske mål. Både regjering og storting la vekt på at samlingen i Innovasjon Norge skulle bidra til økt fokus på innovasjon innenfor både næringspolitikken og regionalpolitikken. Fusjonen ble således satt i en klar innovasjonspolitisk ramme. Det ble også pekt eksplisitt på at gode rammebetingelser skal bidra til økt innovasjon i bredden av norsk næringsliv. Det næringsrettede virkemiddelapparatet skal bidra til å utløse konkrete prosjekter med potensial for økt verdiskaping, og ikke kompensere for svak lønnsomhet.

Det var også et mål at virkemiddelapparatet skulle framstå som mer oversiktlig for brukerne. Fusjonen som ledet fram til Innovasjon Norge reduserte ikke bare antall virkemiddelaktører, men gjorde det også mulig å samordne flere typer tjenester og programmer som tidligere var spredt mellom de fire fusjonerende organisasjonene. Fusjonen må også ses på bakgrunn av tidligere omorganiseringer med lignende målsettinger. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond ble opprettet i 1993 ved en sammenslåing av blant annet Industribanken, Industrifondet og Distriktenes utbyggingsfond, senere også Fiskarbanken og Landbruksbanken.

3.3 STABILE OVERORDNEDE FØRINGER FOR VIRKSOMHETEN

Myndighetene har gitt Innovasjon Norge noen generelle føringer for virksomheten. Innovasjon Norge skal

- være en kunde- og markedsorientert organisasjon
- korrigere for svikt i de private finansieringsmarkedene og i samhandlingen i næringslivet og mellom næringslivet, kunnskapsmiljøene og offentlige organisasjoner
- være en kompetent pådriver og bidragsyter regionalt og nasjonalt i utformingen av en helhetlig politikk som ser innovasjon, internasjonalisering og regional utvikling i sammenheng

Virksomheten skal ha et spesielt fokus på prosjekter i idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen. De primære målgruppene for Innovasjon Norge er entreprenører, unge bedrifter og små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial. Selskapet skal, som en integrert del av virksomheten, gjennom særskilte satsinger, arbeide for å fremme kvinners deltakelse i næringslivet, både som entreprenører og ledere. Føringene ble etablert allerede i 2005, i budsjettframlegget fra Nærings- og handelsdepartementet (St.prp. nr 1 (2004-2005) Nærings- og handelsdepartementets budsjettforslag). Føringene har ligget til grunn for virksomheten siden. De overordnede føringene er med andre ord stabile.

3.4 INNTEKTER OG KOSTNADER

Etter fusjonen framstår Innovasjon Norge som den organisasjonen som forvalter det aller meste av statlige myndigheters bedriftsrettede støtte. Foruten å forvalte virkemidler på vegne av NHD, forvalter Innovasjon Norge som nevnt også næringsrettede virkemidler fra fire andre departementer, henholdsvis Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Utenriksdepartementet (UD). Fordi deler av midlene fra Kommunal- og regionaldepartementet kanaliseres gjennom fylkeskommunene og deler av midlene fra Landbruks- og matdepartementet kanaliseres gjennom fylkesmennene, samt at midler fra Utenriksdepartementet også kanaliseres gjennom Norad, mottar Innovasjon Norge årlig midler fra om lag 40 ulike oppdragsgivere. I tillegg har Innovasjon Norge andre inntektskilder enn bevilgningene fra offentlige aktører. Pengestrømmene knyttet til Innovasjon Norge framstår dermed som relativt komplekse. For å gi en oversikt over pengestrømmene, gir vi nedenfor først en oversikt over Innovasjon Norges bevilgnings- og inntektskilder. Deretter ser vi nærmere på hvordan tilgjengelige midlene anvendes.

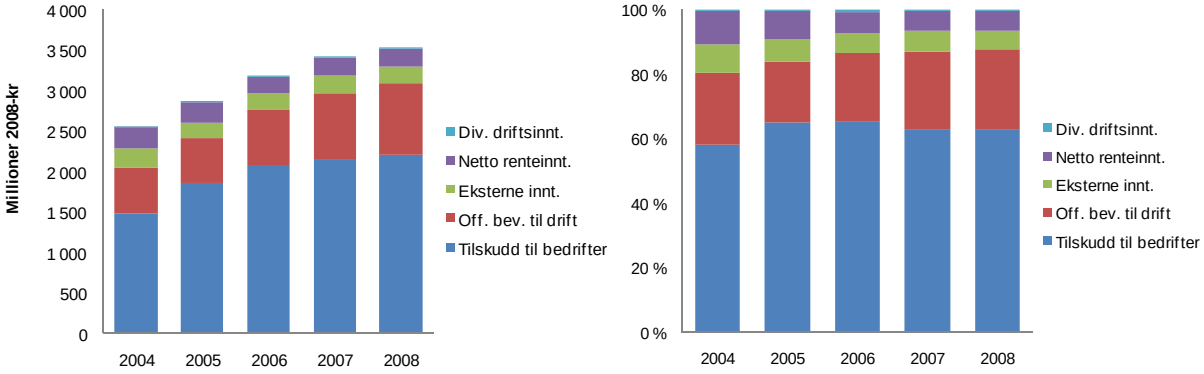
3.4.1 Betydelig vekst i samlede bevilgninger og inntekter

Innovasjon Norges aktiviteter finansieres på ulike måter, i hovedsak gjennom offentlige bevilgninger, renteinntekter fra lån og inntekter fra betalingstjenester ved utekontorene:

- De offentlige bevilgningene kan klassifiseres som følger:
  - Bevilgninger som formidles videre til bedrifter gjennom ulike tilskudd. Vi kaller heretter disse midlene for tilskudd til bedrifter. I utgangspunktet er ikke disse midlene inntekter til Innovasjon Norge i ordets rette forstand (de skal formidles videre, uten noen fortjeneste for Innovasjon Norge). Vi har valgt å inkludere dem i en del av framstillingene av inntekter nedenfor, for å vise den samlede inngående pengestrømmen til Innovasjon Norge.
  - Bevilgninger som brukes til å administrere Innovasjon Norge og bedriftsrettede aktiviteter i Innovasjon Norge. Vi kaller heretter disse midlene for offentlige bevilgninger til drift.
- Netto renteinntekter: Innovasjon Norge disponerer betydelige utlånsrammer for lån til bedrifter. Lånerammene er ikke relevant å ta med som en del av Innovasjon Norges inntektsstrøm, men renter av utlån og renter av bankinnskudd, minus rentekostnader (renter på innlån og innlånsprovisjon til staten) gir Innovasjon Norge netto renteinntekter.
- Eksterne inntekter: Det er inntekter fra brukerbetaling for ulike tjenester, hovedsakelig tjenester knyttet til reiseliv.
- Diverse driftsinntekter: Leieinntekter, agio, verdipapirinntekter m.m.

I Figur 3.1 har vi vist en oversikt over inntektene i Innovasjon Norge fra 2004 til 2008. Inntektene er justert til 2008-kroner ved hjelp av konsumprisindeksen. Vi bruker betegnelsen inntekter også om bevilgninger som Innovasjon Norge skal formidle videre til andre bedrifter. Bevilgninger skal som nevnt ikke oppfattes som inntekter til organisasjonen i vanlig forstand, men er tatt med i oppstillingen nedenfor for på den måten å vise den samlede ressurstilgangen til Innovasjon Norge.

Figur 3.1 Samlede inntekter i Innovasjon Norge

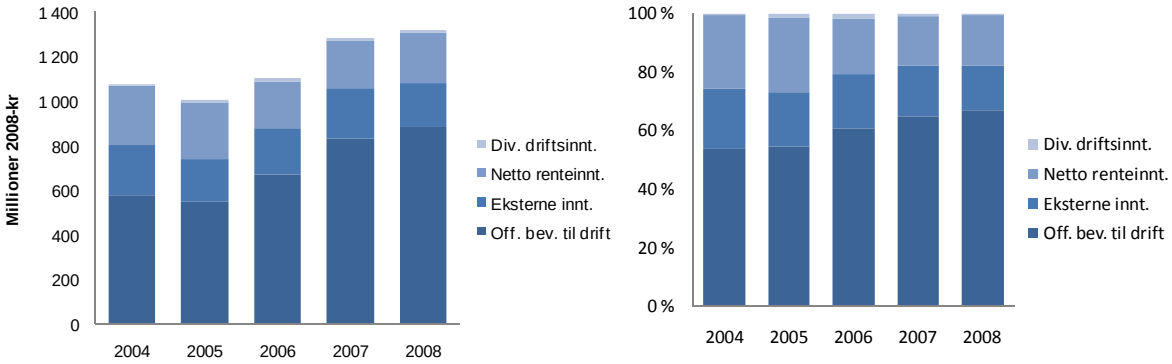


Kilde: Innovasjon Norges regnskapstall

Som vi ser har det vært en vekst i inntektene til Innovasjon Norge. Dersom vi ser på samlede ressurstilgangen er veksten i perioden 38 prosent målt i 2008-kroner. Dersom vi ser bort fra tilskudd til bedriftene, har inntektene vokst med 23 prosent.

I 2008 utgjorde inntektene, eksklusive tilskudd til bedriftene, om lag 1,3 milliarder kroner. Inntekter eksklusive tilskudd til bedriftene er nærmere illustrert i Figur 3.2.

Figur 3.2 Inntekter eksklusive tilskudd til bedrifter



Kilde: Innovasjon Norges regnskapstall

De offentlige bevilgningene til drift har vokst med i overkant av 50 prosent i den samme perioden, fra i underkant av 600 millioner kroner til i underkant av 900 millioner kroner. Samlet sett utgjør de offentlige bevilgningene til drift 67 prosent av inntektene i 2008 (eksklusive tilskudd til bedriftene) mot 54 prosent i 2004. Den relative betydningen av de offentlige bevilgningene til drift har dermed økt som inntektskilde.

3.4.2 NHD finansierer hoveddel av offentlig finansiert drift

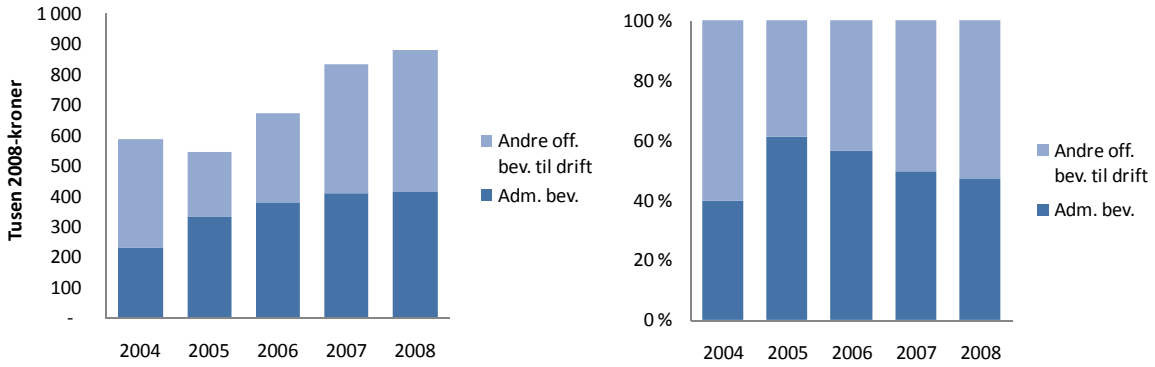
De offentlige bevilgningene til drift består av:

- én administrasjonsbevilgning
- flere øremerkede bevilgninger til drift av spesielle aktiviteter eller programmer

Administrasjonsbevilgningen, som er grunnbevilgningen til driften av Innovasjon Norge finansieres over NHDs budsjett (kapittel 2421, post 70).

NHD er også ansvarlig for bevilgninger til fremme av norsk reiseliv i form av overbyggende merkevarebygging og profilmarkedsføring. I tillegg avsettes noe av bevilgningene til FoU-kontrakter og maritim utvikling til administrative oppgaver (drift). Også Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet bevilger midler til drift av bestemte aktiviteter i Innovasjon Norge. Det samme gjør Kommunal- og regionaldepartementet via fylkeskommunene. I Figur 3.3 har vi vist utviklingen i offentlige bevilgninger til drift fordelt på administrasjonsbevilgningen og andre offentlige bevilgninger til drift.

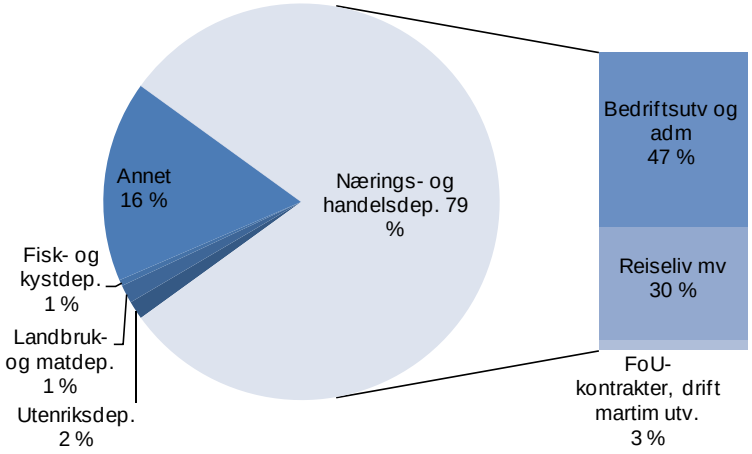
Figur 3.3 Offentlige bevilgninger til drift



Kilde: Innovasjon Norges regnskapstall

Det historiske regnskapssystemet til Innovasjon Norge gjør det ikke mulig å hente enkelt ut en fullstendig oversikt over de offentlige bevilgningene til drift av Innovasjon Norge fordelt på departement før i 2008. I Figur 3.4 har vi vist fordelingen av offentlige bevilgninger til drift i 2008.

Figur 3.4 Offentlige bevilgninger til drift av Innovasjon Norge etter departement 2008



Kilde: Innovasjon Norges regnskapstall

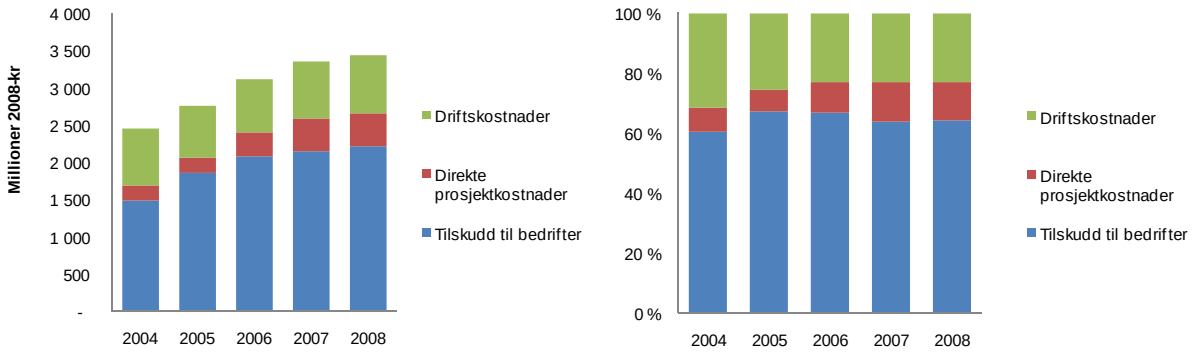
NHD bevilget 80 prosent av Innovasjon Norges samlede offentlige inntekter til drift av organisasjonen i 2008. Dette tilsvarer i overkant av 700 millioner kroner. Administrasjonsbevilgningen utgjør over halvparten av dette. Departementets bevilgning til reiselivsaktivitet Norge er også betydelig, om lag 270 millioner kroner dette året.

3.4.3 Redusert andel rene driftskostnader, økt andel prosjektkostnader

Vi skal nå se nærmere på hvordan Innovasjon Norges inntekter er benyttet. De offentlige bevilgningene til drift og Innovasjon Norges andre inntektskilder dekker de samlede kostnadene i organisasjonen. Samlede kostnader utenom tilskuddene til bedriftene, har vokst i takt med inntektene. Fra 2004 til 2008 økte kostnadene med 27 prosent, og var i 2008 i overkant av 1,2 milliarder kroner.

Innovasjon Norge fordeler så langt som mulig kostnader ved alle aktiviteter på direkte prosjektrelaterte kostnader og andre kostnader. Figur 3.5 sammenligner utviklingen i disse to kostnadskomponentene med utviklingen i tilskudd til bedriftene.

Figur 3.5 Fordeling av samlede kostnader



Kilde: Innovasjon Norges regnskapstall

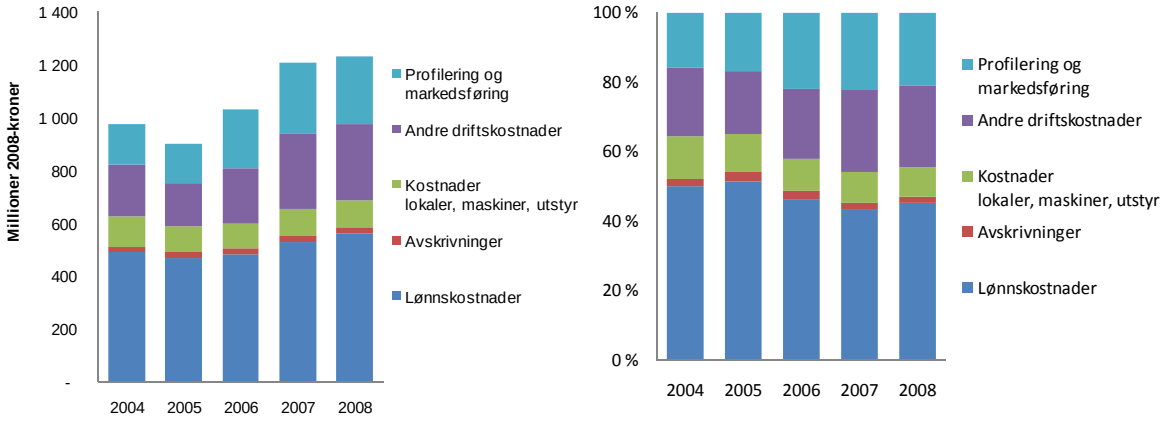
Som vi ser er andelen driftskostnader redusert fra utgangspunktet i 2004. Andelen har imidlertid vært stabil de siste tre årene av perioden. Til en viss grad kan dette være et uttrykk for at stordriftsgevinster som følge av fusjonen er hentet ut de første årene i evalueringsperioden.

3.4.4 Redusert andel av kostnader til lønn

Vi har over sett at det har vært en vekst i de samlede kostnadene til drift av og aktivitetene i Innovasjon Norge, men at forholdet mellom kostnadene og de samlede tilskuddene til bedriftene har vært om lag stabilt de siste årene.

Den største kostnadsposten i en kunderettet organisasjon er naturlig lønnskostnader. Innkjøp av bistand fra andre er en annen stor kostnad, slik vi finner blant annet knyttet til profilering og markedsføring, hvor halvparten er knyttet til reiselivskampanjer. I Figur 3.6 har vi vist fordelingen av kostnader på ulike kostnadsarter.

Figur 3.6 Samlede kostnader etter kostnadsart



Kilde: Innovasjon Norges regnskapstall

3.5 VEKST I BEDRIFTSRETTEDE RESSURSER

For å vurdere omfanget og innretningen av de bedriftsrettede aktivitetene i Innovasjon Norge må vi benytte flere kilder. En tilnærming er å bruke Innovasjon Norges saksbehandlingssystem for finansieringssaker (SOPP). Vi benytter heretter betegnelsen kundedatabasen om dette systemet. I databasen registreres alle tildelinger av midler fra Innovasjon Norge til bedrifter, i form av tilskudd eller lån gjennom programmer eller tjenester. Alle mottakere av midler registreres med organisasjonsnummer eller personnummer.

En svakhet ved kundedatabasen er at den ikke registrerer betalte tjenester fra utekontorene eller tjenester som dekkes over administrasjonsbevilgningen. De tjenestene som innebærer trekk på definerte programmer eller tjenester, inngår imidlertid. Eksempelvis vil tilskudd til rådgivning fra Beijing-kontoret finansiert over internasjonal vekstprogrammet framgå av kundedatabasen.

Innovasjon Norges har også kundedatabaser for saker hvor bedriftene mottar råd eller deltar i ulike profileringsaktiviteter (SIBEL). Denne databasen er ikke tilstrekkelig gjennomarbeidet for analyseformål i evalueringsperioden, men er vesentlig utbygget i 2009. For informasjon om aktiviteter som ikke fanges opp av kundedatabasen SOPP i evalueringsperioden har vi derfor benyttet andre kilder i Innovasjon Norge.

3.5.1 Vekst i tilskudd og lån

Tilskudds- og lånemidlene som forvaltes av Innovasjon Norge har hatt en vekst i perioden fra 2004 til 2008, jf. Figur 3.7 og Figur 3.8.

Målt i 2008-kroner har samlet vekst i bedriftsrettede tilskudd i perioden vært om lag 50 prosent. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig realvekst på 10,5 pst fra 2004 til 2008, med klart sterkest vekst det første året (fra 2004 til 2005). Tallene omfatter alle tilskudd, også Bygdeutviklingsmidler (BU-midler). BU-midlene er en del av jordbruksoppgjøret og skiller seg således fra andre midler i Innovasjon Norge. Dersom vi tar BU-midlene ut av beregningene har samlet vekst i tilskuddene vært 57 prosent i perioden. Med andre ord vokser andre tilskudd i Innovasjon Norge sterkere enn BU-midlene.

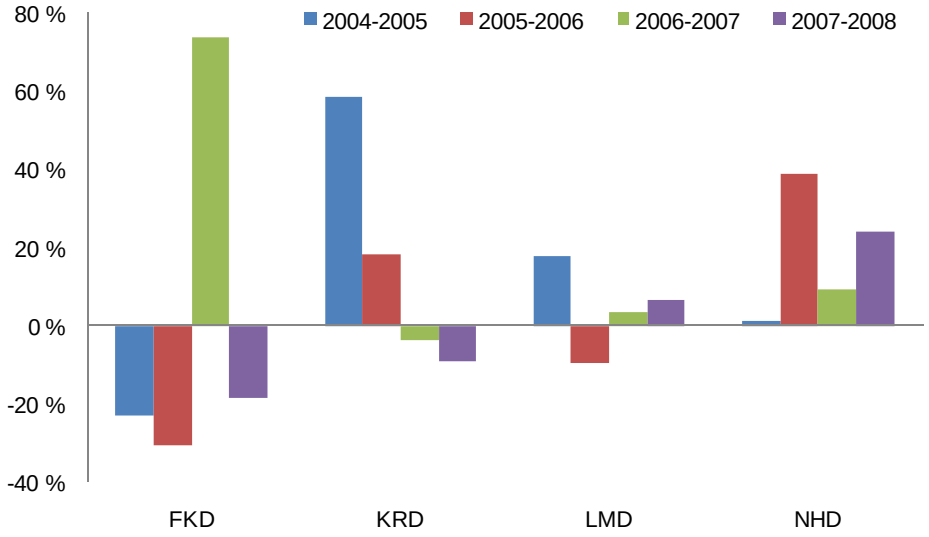
Figur 3.7 Utvikling i tilskudd fra Innovasjon Norge 2004–2008. Innvilgede tilskudd til prosjekter fordelt på bevilgende departement

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Flest tilskudd blir bevilget over budsjettene til KRD, LMD og NHD. Midlene fra KRD inkluderer midler fra fylkeskommunene som igjen er bevilget fra KRD. I perioden som helhet utgjorde midler fra KRD om lag halvparten av tilskuddsmidlene, midler fra LMD 27 prosent og fra NHD 20 prosent.

Veksten i tilskudd fra 2004 til 2005 skyldes primært vekst i bevilgninger over KRDs budsjett. De siste årene er det imidlertid bevilgninger over NHDs budsjett som har økt mest, jf. Figur 3.8. Over perioden er det tilskudd fra NHD som prosentmessig har vokst mest, med over 90 prosent fra 2004 til 2008.

Figur 3.8 Realvekst i tilskudd bevilget fra Innovasjon Norge. Fordelt på bevilgende departement. 2008-kroner

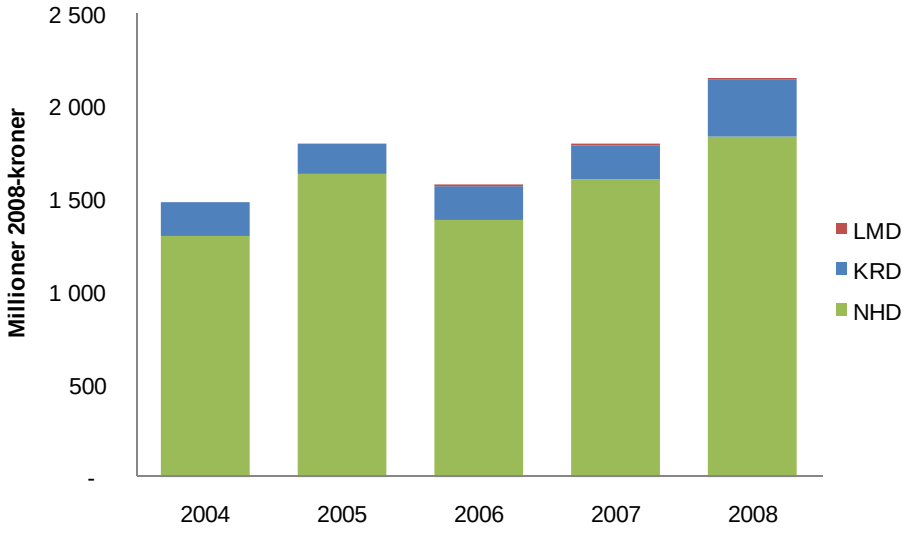


Note: Endringer i tilskudd fra UD og diverse tilskudd er utelatt fra figuren.

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

I tillegg til bedriftsrettede tilskudd utgjør lånetilsagn en sentral del av Innovasjon Norges finansieringstilbud. NHD, KRD og til en viss grad LMD stiller lånerammer til disposisjon for Innovasjon Norge. Utviklingen i lånetilsagn har variert noe fra år til år, men omfanget har vært relativ stabilt perioden sett under ett, med unntak av fra 2007 til 2008 hvor lånerammen ble økt med 20 prosent som følge av behov for tiltak mot begynnende finanskrise (St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Nærings- og handelsdepartementet). Over hele perioden utgjorde lavrisikolån 81 prosent av samlede lånetilsagn målt i 2008-kroner. Andelen har endret seg lite i evalueringsperioden, men vi merker oss likevel at andelen lavrisikolån av samlet lånevolum økte fra 79 prosent i 2004 til 83 prosent i 2007. I 2008 økte imidlertid omfanget av risikolån vesentlig, primært som følge av tiltak mot finanskrisen høsten 2008. Andelen lavrisikolån sank som følge av dette til 78 prosent i 2008.

Figur 3.9 Utvikling i netto innvilgede lån og garantier fra Innovasjon Norge 2004-2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

3.5.2 Reduksjon i rådgivningsoppdrag, økt annen aktivitet ved utekontorene

Når det gjelder bedriftsrettede aktiviteter ved utekontorene, er disse dels finansiert ved å trekke på målrettede programmer som Internasjonal vekst-programmet, profilering av Norge som reisemål, brukerbetalte tjenester og administrasjonsbevilgningen. I tillegg kan det trekkes på enkelte andre programmer.

Utekontorene har imidlertid også en rekke bedriftsrettede aktiviteter som ikke er koblet til tilskudds- eller lånesaker. For å illustrere aktiviteten på utekontorene er det imidlertid mest hensiktsmessig å se på utviklingen i omfanget av ulike saker og aktiviteter. Innovasjon Norge har sammenstilt antall saker ved utekontorene i forbindelse med denne evalueringen, se Tabell 3.1. I tillegg jobber utekontorene med nettverk og allianser i form av kortvarige relasjoner og mer langvarige og mer formaliserte nettverk.

Tabell 3.1 Oversikt over saker og aktiviteter ved Innovasjon Norges utekontor

	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008
Rådgivning	801	607	453	429	457	-43 %
Studieturer og seminarer	116	80	163	240	250	116 %
Profilering	25*	226	287	398	402	78 %*
Hjemhenting av kunnskap	121	99	130	101	134	11 %
GES**	35 000	22 300	24 600	28 000	24000	-31 %

Note: *Tallet for 2004 er ufullstendig. Endring er derfor regnet fra 2005
**GES = General Export Service: Generelle kundehenvendelser (norske/utenlandske bedrifter, organisasjoner eller institusjoner om internasjonalisering)

Kilde: Innovasjon Norge

Som vi ser har det vært en nedgang i rådgivningsoppdragene, mens aktiviteter knyttet til studieturer og seminarer, profilering og hjemhenting av kunnskap vokser i perioden. Det er også en generell nedgang i generelle kundehenvendelser.

3.6 SAMME TJENESTETYPER, FLERE VIRKEMIDLER OG SATSINGER

Ved etableringen av Innovasjon Norge overtok Innovasjon Norge de fusjonerende virksomhetens virkemidler. Som vi skal se under har evalueringsperioden primært artet seg som en videreføring og ekspansjon av tjenesteporteføljen.

Som et ledd i utviklingen av Innovasjon Norge gjennomførte organisasjonen i 2007 en gjennomgang av tjenesteporteføljen. Tjenesteporteføljen ble systematisert og tydeliggjort med en basisstruktur med tre nivåer (satsinger, programmer og tjenester), og fem typer tjenester (kilde: Innovasjon Norges årsrapport 2008):

- *Finansieringstjenester:* Alle finansielle instrumenter som bidrar til å utløse og gjennomføre prosjekter.
- *Kompetansetjenester:* Standardiserte tilbud til grupper av næringsaktører om oppgradering av strategisk viktig kompetanse for virksomhetene.
- *Rådgivningstjenester:* Dialog med enkeltvirksomheter og grupper av bedrifter om strategiske valg og disposisjoner med sikte på å øke konkurranseevnen.
- *Nettverkstjenester:* Bistand til initiering og gjennomføring av utviklingsprosesser og utviklingsprosjekter i nettverk, klynger og andre grupperinger av aktører.
- *Profileringstjenester:* Tiltak for å synliggjøre Norge og norsk næringsliv i Norge og i utlandet

3.6.1 Begrepsdefinisjoner

I henhold til Innovasjon Norges terminologi benyttes begrepet *tjenestetyper* om de nevnte fem hovedtypene av tjenester. I noen tilfeller er flere tjenestetyper samlet under én og samme betegnelse. Dette kalles *programmer* (se under).

Videre benyttes begrepet *tjenester* om enkeltstående tjenester utenfor programstrukturen, for eksempel etablererstipend eller risikolån. I noen tilfeller er enkeltstående tjenester en samling av ulike produkter. Dette gjelder for eksempel tjenesten tilskudd til FoU, som blant annet består av tilskudd til marine næringer, utviklingstilskudd og kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift. Der vi refererer til bestemte tjenester eller programmer benytter vi også begrepet ordning, for eksempel OFU/IFU-ordningen eller risikolåneordningen.

Vi benytter videre betegnelsen *virkemidler* som en samlebetegnelse på tjenester og programmer. En oversikt over tjenester og programmer er gitt i vedlegg 7.

3.6.2 Fem tjenestetyper har ligget fast

Ved etableringen av Innovasjon Norge ble det poengtert at samordningen av de nærings-rettede virkemidlene skulle styrke arbeidet både med innovasjon, regional utvikling og internasjonalisering. Innovasjon Norges aktiviteter skulle bidra til dette, og Innovasjon Norges tjenester ble definert og avgrenset til tjenestetypene nevnt over.

De fem tjenestetypene har ligget fast i hele perioden. Innovasjon Norge tilbyr enkelt-tjenester eller setter sammen ulike tjenester i forhold til kundenes behov i de enkelte sakene.

3.6.3 Opprydding i tjenestene

Da Innovasjon Norge ble etablert overtok organisasjonen virkemidlene som lå i de fire fusjonerte partene. En kartlegging av de fire organisasjonenes tiltak og ordninger i forkant av fusjonen høsten 2003 viste at den nye organisasjonen Innovasjon Norge ville kunne tilby 72 virkemidler. I tillegg fantes det en rekke lokale og regionale tiltak, - totalt opp i mot 250 ordninger. Tilbudet var preget av at virkemidlene hadde ulik utforming og at det at manglet en felles struktur i beskrivelsene. Alle programmer og tjenester er i dag beskrevet og kvalitetssikret etter felles mal. Vi kommer tilbake til programmer under.

Når det gjelder enkelttjenester utover programmer finnes det ikke en komplett oversikt over hvordan disse har utviklet seg siden 2004. Det er imidlertid foretatt en opprydding i de enkelte tjenestene som tilbys av Innovasjon Norge. Antall tjenester i 2008 var 48. Antallet er videre redusert til 42 og 37 i henholdsvis 2009 og 2010.

Fra et år til et annet vil normalt storparten av tjenesteporteføljen videreføres, men for å sikre at tjenesteporteføljen til enhver tid er relevant i forhold til kundenes behov foretar Innovasjon Norge årlig en gjennomgang av innholdet i porteføljen, vurderinger av utvikling av nye tjenester, sammensetning av eksisterende tjenester og avvikling av tjenester.

3.6.4 Vesentlig økning i antall programmer

For en del av midlene er det etablert *programmer*. Programmer består som nevnt ofte av ulike tjenester, for eksempel ulike finansieringstjenester, kompetansetjenester og/eller rådgivningstjenester. Formålet med programmer er å målrette eller øremerke midler til bestemte tema, områder eller sektorer. Programmene har egne definerte mål og er avgrenset i tid.

I 2004 skriver Innovasjon Norge i sin årsrapport at *"hvilke arbeidsområder/satsinger i Innovasjon Norge som kan defineres som program er noe uklart. Rapporten omfatter således dels arbeidsområder/satsinger som klart kan defineres som program og dels arbeidsområder som har programkarakter."* Til sammen omtales 12 programmer.[3]

I 2008 hadde Innovasjon Norge 24 programmer. Det er i kundedatabasen registrert innvilgninger til bedriftene over 22 programmer. Enkelte program finansieres følgelig ved å trekke på bevilgningene til administrasjon og profilering. Ovenstående viser uansett en betydelig ekspansjon i antall programmer i perioden. I løpet av de tre årene etter evalueringen (2008-2010) oppgir Innovasjon Norge at antall programmer ytterligere er økt til 27.

[3] NT-programmet, Kulturbasert næringsutvikling, Marint innovasjonsprogram, Kvinner i fokus, Inkubatorstipend, BIT-programmet, Unge i fokus, Innovasjon møbel, FRAM, Næringsrettet design, Arena og Entreprenørskapssatsing.

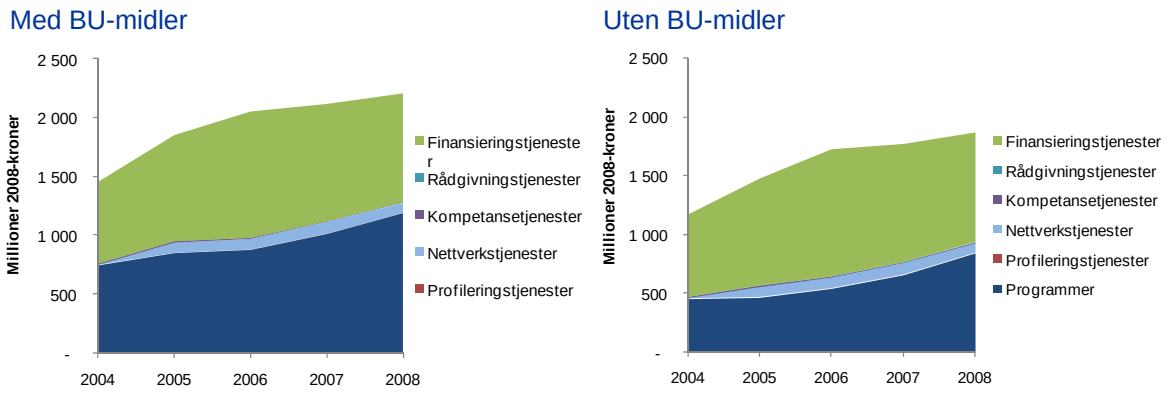
Både bevilgende myndigheter og Innovasjon Norge selv kan etablere programmer. Det er imidlertid Innovasjon Norge som konkretiserer og utvikler det enkelte program, enten i samarbeid med eller på bestilling fra overordnet departement. Ingen programmer utvikles av departementene selv.

3.6.5 Stabil fordeling av finansielle ressurser mellom tjenestetyper og programmer

I tillegg til tilskudd via programmer gir Innovasjon Norge tilskudd via ulike definerte tjenester. Kundedatabasen gir oversikt over hvordan tilskuddsbeløpene fordeler seg mellom de ulike tjenestene og programmene. I tillegg kommer Innovasjon Norges tilbud av lavrisikolån, risikolån og garantier, som vi ser bort fra her og kommer tilbake til senere.

Ressurser knyttet til Innovasjon Norge i form av kompetanse og infrastruktur kommer ikke til syne i kundedatabasen på samme måte, fordi dette for eksempel er lønnsutgifter til ansatte eller innkjøpte tjenester. Like fullt er dette ressurser som Innovasjon Norge benytter inn i tjenestetilbudet og som bedriftene trekker på. De ulike tjenestetypene til Innovasjon Norge har ulik sammensetning av finansielle ressurser og kompetanse-/infrastrukturressurser. En oversikt over de finansielle ressursene i programmene og tjenestetypene kan derfor gi et noe skjevt inntrykk av den reelle ressursbruken på de enkelte områdene. Dersom vi hadde hatt en fordeling av timeforbruk på programmer og tjenestetyper blant ansatte i Innovasjon Norge, ville fordelingen trolig sett annerledes ut enn fordelingen av tilskudd til bedrifter og aktører som er ansvarlig for støttede prosjekter. Vi mener likevel en oversikt over hvordan tilskuddene fra Innovasjon Norge fordeler seg på tjenestetyper og programmer gir et interessant overblikk over utviklingen i ressursbruken i Innovasjon Norge. Oversikten vises med og uten BU-midlene (som er et eget program).

Figur 3.10 Tilskudd fordelt på tjenester og programmer

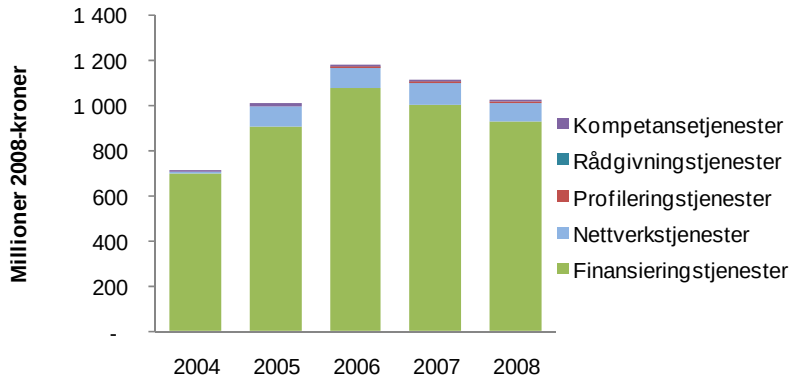


Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Som vi ser er om lag halvparten av tilskuddene som Innovasjon Norge gir til bedriftene rutet gjennom ulike programmer. Andelen tilskudd i programmer har vært svakt økende over perioden (fra 51 til 54 prosent). Dersom vi tar ut BU-midlene synker andelen av midlene som går via programmer.

Dersom vi ser nærmere på fordelingen av finansielle ressurser på de ulike tjenestetypene får vi følgende bilde:

Figur 3.11 Tilskudd utenom programmer fordelt på tjenestetyper



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

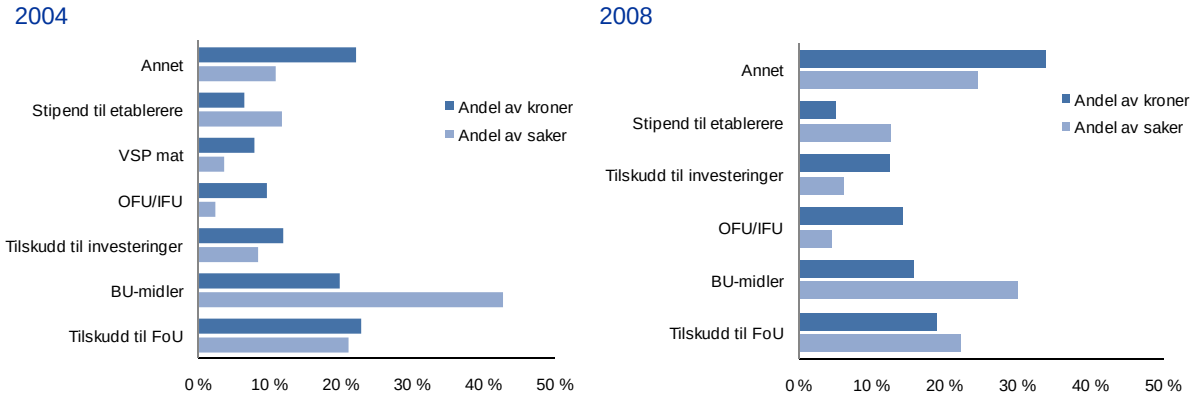
Figuren viser at finansieringstjenester er det desidert største tilskuddsområdet. Dette er ulike former for prosjektstøtte.[4]

Bedriftene som er kunder av Innovasjon Norges utekontor benytter primært andre tjenester enn finansiering. Deler av rådgivningstjenestene som utekontorene leverer er finansiert gjennom brukerbetaling, men hovedtyngden av utekontorenes virksomhet er finansiert gjennom bevilgninger til programmer, herunder bevilgninger til profilering av reiselivet.

3.6.6 Store virkemidler i 2004 = store virkemidler i 2008

Dersom vi ser nærmere på fordelingen av tilskuddsmidlene på de enkelte tjenestene og programmene, ser vi at de virkemidlene som var store i 2004 også er de største i 2008. I Figur 3.12 har vi vist de virkemidlene som utgjorde mer enn fem prosent av den samlede tilskuddsporteføljen i henholdsvis 2004 og 2008. Figuren viser samtidig de samme virkemidlenes andel av saker de to årene.

Figur 3.12 Virkemidlers andel av samlet tilskudd.
Virkemidler > 5 pst av samlet tilskudd 2004 og 2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Tilskudd til FoU, BU-midler, OFU/IFU og stipend til etablerere har vært de største tilskuddene i hele perioden, alle med mer enn fem prosent av tilskuddsporteføljen. I 2004 utgjorde i tillegg Verdiskapingsprogrammet for mat (VSP mat) 8 prosent av tilskudds-

[4] I tillegg kommer lån.

porteføljen. De fem største programmene i 2008 opptar samlet sett en noe mindre andel av den samlede tilskuddsporteføljen enn i 2004 (35 prosent mot 28 prosent til annet). Også låneordningene har vært de samme i hele evalueringsperioden.

Selv om både ressurser og antall programmer har økt betydelig i evalueringsperioden, indikerer stabiliteten i de største virkemidlene at Innovasjon Norges aktiviteter har endret seg lite fra 2004 til 2008.

3.6.7 Gradvis flere satsinger

I tillegg til tjenester og programmer har Innovasjon Norge definerte satsinger, enten i form av prioriterte sektorer eller i form av tematiske prioriteringer. Det har vært en gradvis økning i slike satsinger i evalueringsperioden. I perioden etter 2008 er imidlertid antallet redusert.

Antallet prioriterte sektorer har variert noe gjennom evalueringsperioden. I 2008 var følgende ni sektorer definert som sektorsatsinger; energi og miljø, helse, IKT, kultur og opplevelse, landbruk, marin, maritim, olje og gass og reiseliv. Antall tematiske prioriteringer var fem; nettverksbasert innovasjon og omstilling, SMB med internasjonale vekstambisjoner, entreprenørskap, kvinner i fokus og unge i fokus.

En satsing er uttrykk for Innovasjon Norges ambisjoner og strategi inn mot en valgt sektor eller område. Innovasjon Norge beskriver satsingene på følgende måte:

"En satsing innebærer at organisasjonen innretter sine ressurser og fokus mot felles mål:

- *Vi samler oss om et felles strategisk fokus og felles ambisjoner*
- *Vi avsetter dedikerte personressurser*
- *Vi har en aktiv premissgiving til bevilgende myndigheter. MERKNAD: SJEKK DENNE*
- *Vi utvikler kunnskap om sektorens behov"*
- *Vi utvikler eller tilpasser tjenester og programmer til sektorens behov."*

Som satsing må reiseliv sies å stå i en særstilling. I hele perioden har sektoren vært definert som en stor satsing, både i form av tydelig målformulering og egne bevilgninger. Men også prioriteringen av landbruk, marin sektor og maritim sektor har i hele perioden vært tydelig, både som følge av egne programbevilgninger og relativt betydelige ressurser dedikert til disse sektorene.

De andre sektorsatsingene er løsere koblet til enkeltprogram og tjenester. Enkeltprogram kan bety mye for enkeltnæringer, slik BIT-programmet er viktig for IKT-næringen, selv om det på ingen måte er forbeholdt IKT-bedrifter. Sektorsatsinger er imidlertid ikke primært koblet til enkeltprogrammer, men gjenspeiler heller at Innovasjon Norge skal ha en særskilt oppmerksomhet om sektorenes behov og være en pådriver for at disse sektorene blir brukere av Innovasjon Norges tjenester. Vi finner avtrykk av sektorsatsingen blant annet i prioriteringen av ulike typer nettverkstjenester, hvor næringsmiljøer innenfor de ulike sektorene er relativt tungt til stede.

Generelt er det imidlertid program- og tjenestestrukturen som er førende for ressursbruken i Innovasjon Norge, ikke de ulike satsingene.

3.7 FÆRRE OG STØRRE FINANSIERINGSSAKER

Antall saker og antall kunder innenfor tilskudd og lån (finansieringssaker) i Innovasjon Norge er færre i 2008 enn i 2004.[5] Saksomfanget i 2008 er om lag 14 prosent lavere enn i 2004, se Figur 3.13. I figuren har vi skilt på saksutviklingen med og uten BU-midler. Dersom vi ser bort i fra BU-midlene har antallet saker vokst med 1 prosent fra 2004 til 2008.

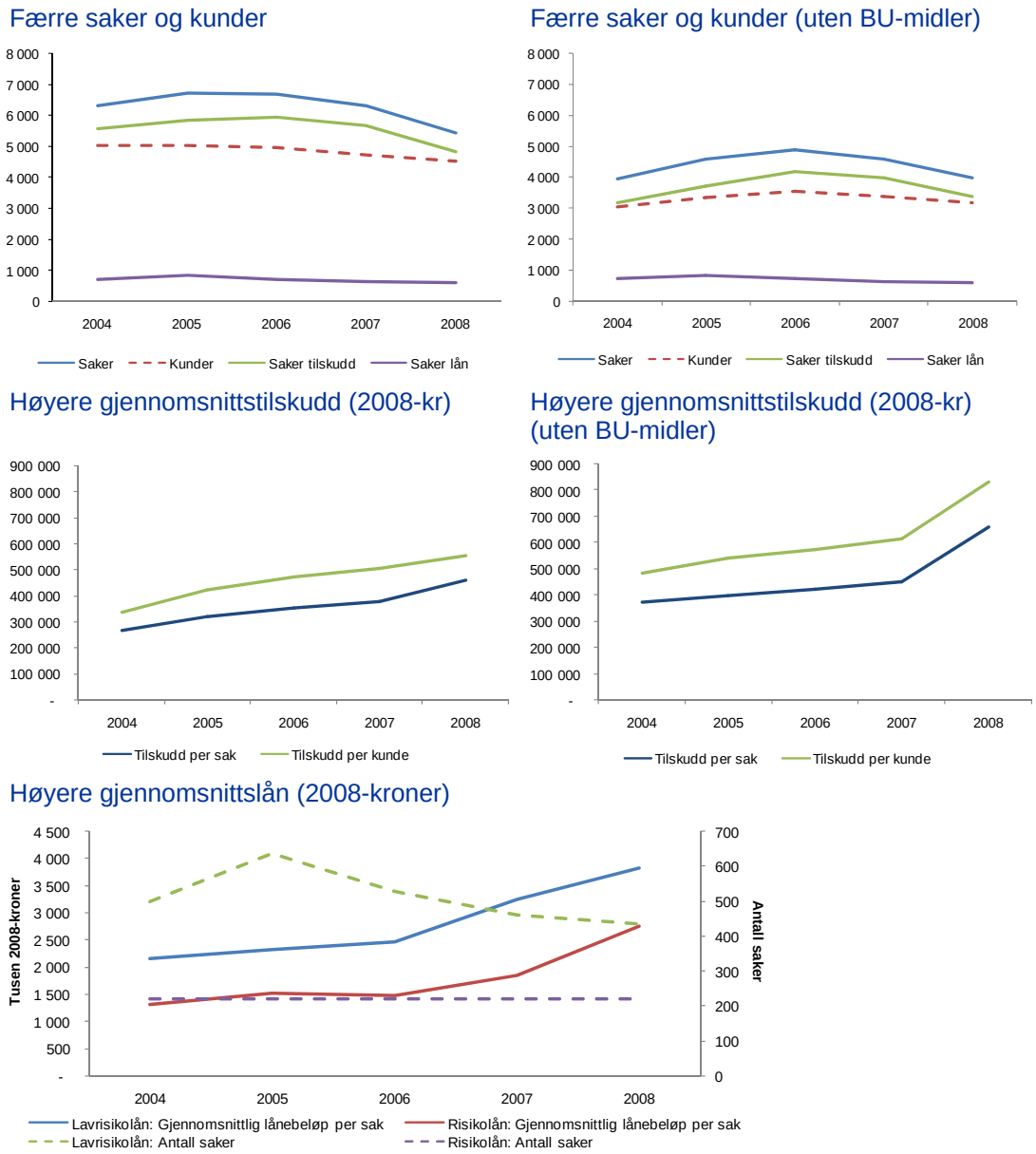
Antallet lånesaker faller med 16 prosent, noe som trekker ned den samlede veksten i saker. Dersom vi bare ser på tilskuddssaker og ser bort i fra BU-midler har antallet saker faktisk vokst med 6 prosent.

I gjennomsnitt har hver kunde 1,3 saker med Innovasjon Norge i perioden. Dette bildet er det samme med og uten BU-midler. Det betyr at kundene av BU-midler ikke skiller seg fra andre kunder av Innovasjon Norge i hyppigheten av bruk av midler.

Ettersom det har vært en vekst i omfanget av tilskudd og lån betyr dette at sakene generelt har blitt større, se Figur 3.13. Tilskudd per sak er høyere uten BU-midlene enn med. Det betyr at BU-sakene gjennomgående generelt er mindre enn andre tilskuddsaker i Innovasjon Norge.

[5] Dette er saker som registreres i kundedatabasen (SOPP), og omfatter ikke saker ved utekontorene. Utviklingen i saker ved utekontorene er kommentert i avsnitt 3.5. I tillegg behandler Innovasjon Norge (for Norges forskningsråd) saker innenfor ordningen Skattefunn (om lag 2 300 saker per år). Disse er ikke omfattet av oversikten.

Figur 3.13 Færre og større saker



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

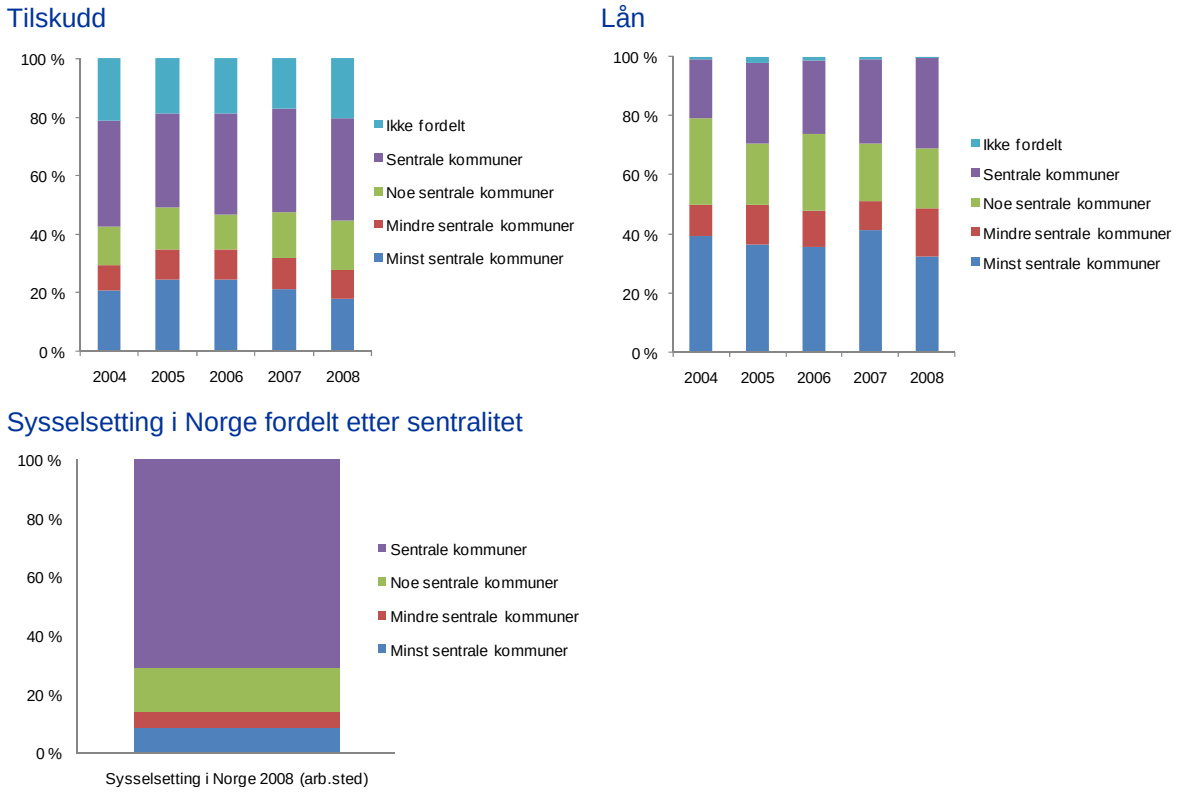
3.8 ENDRET FORDELING AV MIDLER MELLOM SENTRALE OG MINDRE SENTRALE STRØK

En del av midlene i Innovasjon Norge er øremerket prosjekter i utpekte geografiske områder. Flere virkemidlene er derfor ikke tilgjengelige eller har begrensede rammer for bedrifter i sentrale strøk. Et eksempel på et virkemiddel med begrensede rammer i sentrale strøk er etablererstipendordningen (over KRDs budsjett). Ordningen er tilgjengelig for bedrifter i hele landet, men rammene for formålet er små i de mest sentrale fylkene.[6] Det samme gjelder BU-ordningen. De geografiske betingelsene knyttet til bruk av midlene er normalt bestemt av de bevilgende myndighetene.

[6] I 2009 etablerte NHD en landsdekkende etablererstipendordning-

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en sentralitetsindeks som kategoriserer kommunene i forhold til deres sentralitet. Sentralitet er her en samlet betegnelse på hvorvidt kommunen har tettsted av ulike størrelser, og reiseavstand til tettsteder utenfor kommunene. De mest sentrale kommunene får betegnelsen sentralitet 3, de minst sentrale kommunene får betegnelsen 0. Dersom vi fordeler tilskudd og lån i Innovasjon Norge i forhold til kundenes lokalisering i kommuner, finner vi at det i perioden ikke har vært store endringer i hvordan midlene er fordelt i forhold til sentralitet, se Figur 3.14. Dette følger i stor grad av at sammensetningen av virkemidler og betingelsene knyttet til disse ikke er vesentlige endret i perioden.

Figur 3.14 Fordeling av midler etter kundenes lokalisering (sentralitet)



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase og Statistiske sentralbyrå

En større andel av lånene enn tilskuddene er fordelt til bedrifter som er lokalisert i de minst sentrale kommunene (lav grad av sentralitet =0 og 1). Om lag 50 prosent av lånekundene er i lite sentrale kommuner, mot om lag 35 prosent av tilskuddsmottakerne. Tilsvarende går en større andel av tilskuddene enn lånene til bedrifter som er lokalisert i sentrale kommuner (=3). 1/3 av tilskuddene i Innovasjon Norge tildeles bedrifter lokalisert i kommuner med høy grad av sentralitet.

I figuren har vi også vist fordelingen av samlet sysselsetting i Norge (etter arbeidssted) etter sentralitet som et uttrykk for fordelingen av bedrifter i Norge. 71 prosent av sysselsettingen er i sentrale kommuner. Vi har i figuren utelatt virksomheter innen offentlig administrasjon, forsvar, helse og omsorg, samt undervisning.[7] Det går dermed tydelig fram at Innovasjon Norges lån og tilskudd i langt større grad er fordelt til mindre sentrale kommuner enn bedriftsmassen i utgangspunktet skulle tilsi.

[7] Dersom vi også ser bort fra detaljhandel, finansieringstjenester, forsikring og personlig tjenesteyting, alle næringer Innovasjon Norge ser som utenfor sitt virkeområde, er 60 prosent av sysselsettingen i sentrale kommuner.

Vi har ikke mulighet for å vurdere dette forholdet for kundene av utekontorene ettersom vi ikke har en tilsvarende oversikt over enkeltkundene (utover det som ligger i programmer som dekkes av kundedatabasen).

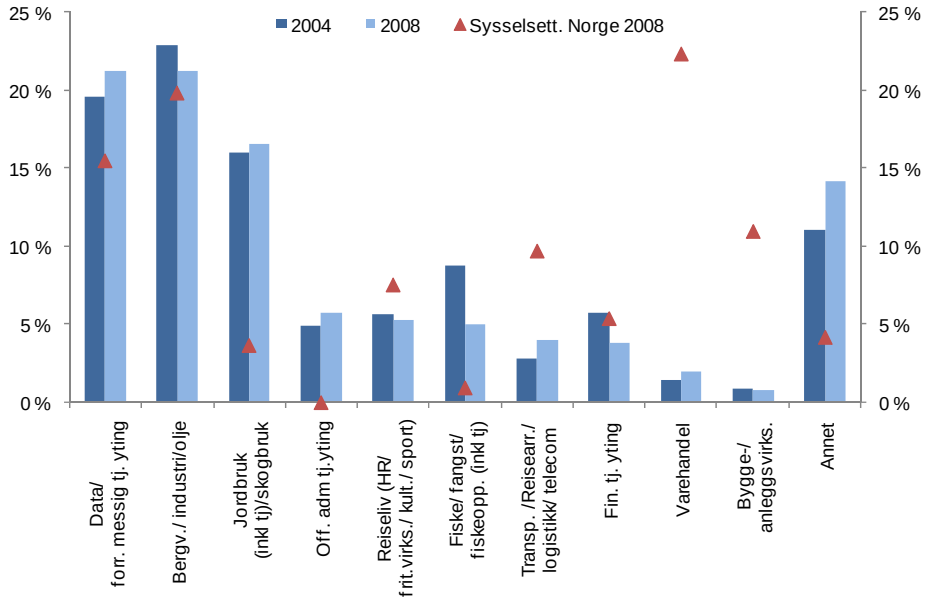
3.9 STABIL NÆRINGSFORDELING, BÅDE FOR TILSKUDD OG LÅN

Midlene i Innovasjon Norge fordeles også på ulike næringer (saksbehandler kategoriserer på næring ved behandling av saken). På samme måte som at midlene er rettet mot spesielle deler av landet, er midlene også rettet mot spesielle næringer. For eksempel er BU-midlene rette mot landbruket, og er ikke tilgjengelige for andre typer næringer. Også når det gjelder næringsavgrensning er betingelsene knyttet til bruk av midlene i stor grad bestemt av de bevilgende myndighetene.

Fordelingen av tilskuddsmidler og lån har vært relativt stabil gjennom perioden, se Figur 3.15 og Figur 3.16.

På tilskuddssiden dominerer tre næringer; data og forretningsmessig tjenesteyting, bergverk/industri/olje og jordbruk/skogbruk. I figurene har vi også lagt inn de aktuelle næringenes andel av samlet sysselsetting, unntatt offentlig administrasjon og forsvar. Hovedbildet er at primærnæringene er en langt viktigere kundegruppe for Innovasjon Norge enn sysselsettingsandelene tilsier, noe som er en naturlig følge innretningene i virkemidler og departementenes oppdragsbrev. Tilsvarende ser vi at varehandel, transport og bygg og anlegg i relativ liten grad er kunder i Innovasjon Norge. Dette er også næringer som i liten grad har prosjekter som er innenfor Innovasjon Norges formål.

Figur 3.15 Fordeling av tilskudd etter næring. 2004 og 2008.



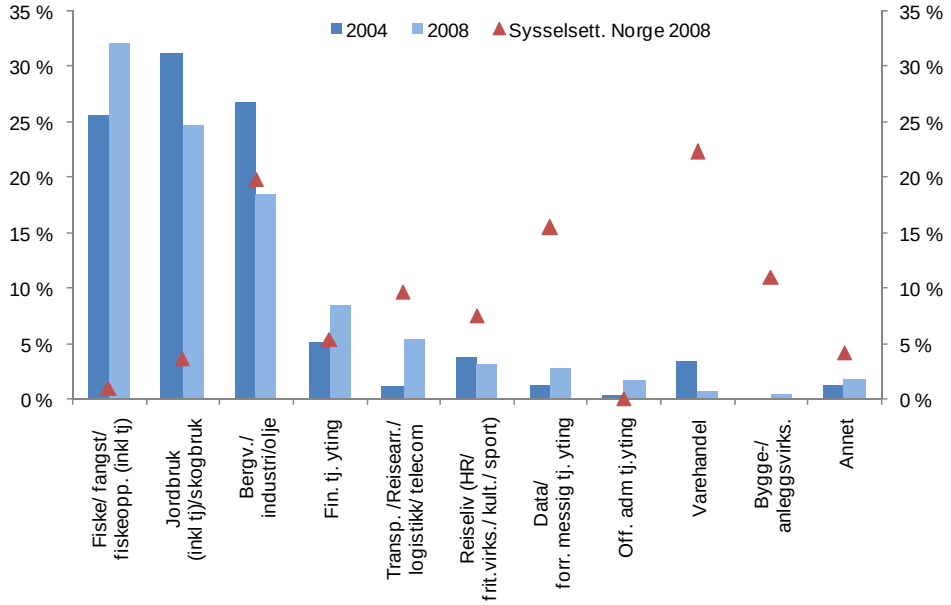
Note: Offentlig sektor satt = 0 for å sammenligne med markedsbasert virksomhet

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Vi finner det samme bildet igjen når vi ser på næringsfordelingen blant Innovasjon Norges lånekunder. Forskjellen mellom Innovasjon Norges kunder og næringenes sysselsettingsandel på landsbasis er enda større enn for tilskudd. Igjen er dette et resultat av at låneordningene i stor grad er begrunnet med behov for en statlig lavrisikolåneordning for næringer i distrikts-Norge. Risikolån har i større grad en næringsnøytral innretning. Industri er den desidert største brukeren av denne ordningen. Næringsfordelingen for alle

lånetypene er også påvirket av at det kreves sikkerhet for lånene, noe som er enklere for næringer med stor andel realkapital.

Figur 3.16 Fordeling av lån etter næring. 2004 og 2008



Note: Offentlig sektor satt = 0 for å sammenligne med markedsbasert virksomhet

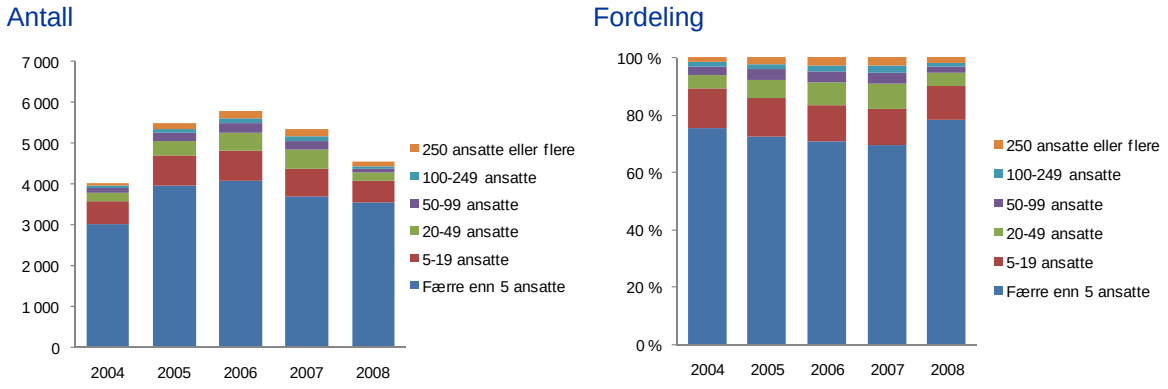
Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

3.10 HOVEDVEKT PÅ SMÅ OG MELLOMSTORE BEDRIFTER VEDVARER

Innovasjon Norge skal særlig rette seg mot små og mellomstore bedrifter. I Figur 3.17 har vi vist fordelingen av saker etter størrelse på kunden (bedriften). Størrelse på kundene er her målt etter antall ansatte i den aktuelle bedriften. Oversikten viser bare kunder som er registrert i kundedatabasen med et organisasjonsnummer og som har opplysninger om antall ansatte.[8] Det innebærer også at de kundene som er registrert med et personnummer ikke er omfattet av framstillingen. Samlet sett omfatter framstillingen 80 prosent av tilskudds- og lånesakene i Innovasjon Norge.

[8] Organisasjonsnummer i kundedatabasen er koblet opp mot data i Brønnøysundregistrene. Oversikten viser de organisasjonsnumrene i kundedatabasen som har opplysninger om ansatte i Brønnøysundregistrene.

Figur 3.17 Tilskudds- og lånesaker i Innovasjon Norge etter størrelse på bedriftene



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Som vi ser er nesten 80 prosent av sakene i 2008 relatert til bedrifter med færre enn fem ansatte. Kunder som er registrert med personnummer kommer som nevnt i tillegg til dette. Disse er ofte bedrifter i tidlig fase eller gründere som ikke har ansatte. Dersom vi hensyntar disse kundene vil småbedriftsprofilen som framkommer i figuren styrkes ytterligere. Til sammenligning er andelen foretak med færre enn 5 ansatte over 90 prosent i Norge sett under ett. Dersom vi ser bare på aksjeselskap er andelen 85 prosent.

Utviklingen i andel av saker med bedrifter med færre enn 5 ansatte har imidlertid vært synkende fra 2004 til 2007, før den gjør et hopp opp i 2008. Dette skyldes først og fremst at antallet saker generelt går ned, men at antallet saker knyttet til større bedrifter går mer ned enn saker knyttet til mindre bedrifter.

3.11 VEKST I ANTALL ÅRSVERK I INNOVASJON NORGE

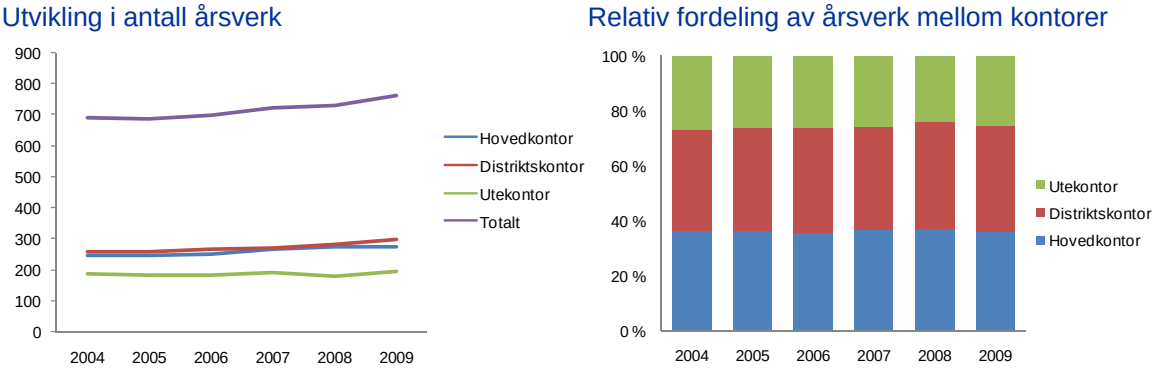
Fusjonen som ledet fram til Innovasjon Norge må sies å være blant de største virksomhetsfusjonene i Norge. Samlet framstår Innovasjon Norge også som en stor organisasjon målt i antall årsverk.

De fire sammenslåtte virksomhetene hadde før fusjonen en samlet bemanning på 728 årsverk. På etableringstidspunktet hadde organisasjonen til sammen 690 årsverk.[9] Ved utgangen av 2008 hadde Innovasjon Norge en samlet bemanning på 762 årsverk (1.1 2009), det vil si en vekst på 10 prosent i perioden. Antall ansatte ved årsskiftet 2008/2009 var 807.

Fordelingen mellom årsverk på henholdsvis hovedkontor, distriktskontor og utekontor er stabil i perioden.

[9] Kan være noen flere pga at vi ikke har oversikt over antall engasjementstillinger i 2004 og 2005.

Figur 3.18 Årsverk i Innovasjon Norge etter kontorer 2004-2009



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

3.12 VIDEREFØRT ORGANISASJONSSTRUKTUR

I hovedsak er organisasjonsstrukturen til Innovasjon Norge en videreføring av organisasjonene bak fusjonen.

Hovedkontoret ble i hovedsak bygd opp ved sammenslåing av hovedkontorfunksjonene i de fusjonerende virksomhetene. Man valgte å videreføre en modell med å legge alle felles stabs- og støttefunksjoner til hovedkontoret. Dette gjaldt både faglige og administrative støttefunksjoner. Depotkontoret er imidlertid geografisk lokalisert i Vadsø.

Hovedkontoret er organisert med to divisjonsledelser for hver av de to operative divisjonene. Distriktskontorene er en del av Divisjon Norge og utekontorene er en del av Divisjon Utland. Stabsdivisjonen og Divisjon Tjenester og programmer er tillagt enkelte operative funksjoner, for eksempel ligger avdeling for messer og delegasjoner i Stab og funksjonene Matchmaking og NOREPS er lagt til Tjenester og programmer. Avdeling Reiseliv er en avdeling i Divisjon Tjenester og programmer. Forskjellen mellom denne avdelingen og de andre avdelingene innenfor Tjenester og programmer er at avdelingsleder personalmessig rapporterer til administrerende direktør. Divisjonsstrukturen som ble valgt for organisering av Innovasjon Norge i 2003 har ligget fast. Hovedkontoret har fysisk og organisatorisk gjennomført en full integrasjon av de tidligere virksomhetenes hovedkontorer.

Antall distriktskontorer er 15 og har vært stabil i hele perioden. Distriktskontorene ble i hovedsak bygd opp med utgangspunkt i bemanningen ved SNDs distriktskontorer. Det har i perioden 2004-2008 skjedd en viss utskifting og påfyll av medarbeidere og ledere med annen bakgrunn. Men medarbeidere og ledere fra SND-tiden utgjør fortsatt kjernen i bemanningen ved distriktskontorene.

Innovasjon Norge var i mai 2009 representert i 34 land. Selskapet har egne kontorer i 30 av disse. Innovasjon Norges internasjonale tilstedeværelse vurderes løpende. Det har skjedd en del endringer i antall kontorer og lokaliseringen av dem i perioden. Syv kontorer er nedlagt (Beograd, Zagreb, Athen, Riga, Vilnius, Bangkok og Phillipinene) og ni nye er opprettet (Haag, New Delhi, Santiago, Dubai, Hanoi, Murmansk, Washington, Sofia og Bucuresti). Kontoret i Düsseldorf ble i 2007 fusjonert med kontoret i Hamburg og kontoret i Brasil er flyttet fra Sao Paulo til Rio de Janeiro.

Innovasjon Norge har etter etableringen også flyttet ressurser mellom enheter i en rekke tilfeller, i forhold til aktivitetsvariasjoner og kompetansebehov. Utekontorene er bemannet dels med utsendte fra Norge og dels med lokalt tilsatte. På etableringstidspunktet var det tidligere ansatte i Eksportrådet og Turistrådet som dannet kjernen i bemanningen av utekontorene. De fleste kom fra Eksportrådet.

DEL 3
BIDRAR VIRKEMIDDELBRUKEN TIL AT INNOVASJON NORGE NÅR SINE MÅL?

4 BEHOV FOR KLARERE MÅLSTRUKTUR OG KOBLING MELLOM MÅL OG VIRKEMIDLER

Innovasjon Norges delmål er ikke alle på samme hierarkiske nivå eller gjensidig utelukkende. Målstrukturen kan gjøres mer operasjonell om målstrukturen reformuleres. Uansett bør delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger omgjøres til et hensyn som skal ivaretas særskilt gjennom de andre delmålene. Alternativt bør målet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger kobles til virkemidler som har dette som sitt primære formål. Uavhengig av målstrukturen bør virkemidlene kobles direkte til detaljerte mål på et lavere hierarkisk nivå enn nåværende delmål. Dette er viktig for å forenkle styring av og rapportering fra Innovasjon Norge. Entydig kobling mellom virkemiddelbruk og målstruktur vil muliggjøre målstyring av organisasjonen. Satsinger bør defineres som særskilte kunnskapsområder, hvor det kan forventes at Innovasjon Norge har dybdekunnskap.

Et sentralt formål med evalueringen av Innovasjon Norge er å vurdere om Innovasjon Norge oppnår sine mål. For å vurdere dette er det viktig å ha en god og entydig målstruktur og tydelige føringer, samt å forstå sammenhenger mellom virkemiddelbruken og målene. Vi drøfter dette nærmere i dette kapitlet. En forutsetning for bedriftsrettet virkemiddelbruk er at virkemidlene retter seg inn mot oppgaver som ikke løses av aktørene selv via markedet. Vi drøfter derfor avslutningsvis i dette kapitlet hvilke typer markedssvikt Innovasjon Norges virkemidler er ment å løse.

Vi vurderer måloppnåelse på de enkelte delmålene og for Innovasjon Norge som helhet i henholdsvis kapittel 5 til kapittel 8 samt kapittel 14 (samfunnsøkonomiske effekter).

4.1 MÅLSTRUKTUR MED FORBEDRINGSPOTENSIAL

Målet for alle næringspolitiske virkemidler er i flere sammenhenger formulert av Nærings- og handelsdepartementet som (se for eksempel St.meld. nr. 7 (2008-2009)):

> *Å bidra til økt verdiskaping og innovasjon i hele landet*

Innovasjon Norge er en del av det samlede næringspolitiske virkemiddelapparatet og et av de kraftigste virkemidlene for å fremme økt verdiskaping. Innovasjon Norges spesifikke hovedmål er formulert som følger:

> *Innovasjon Norge har til formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.*

Målet skal oppfylles ved å "utløse samfunnsmessig lønnsomme prosjekter med betydelig potensial for verdiskaping, som næringslivet av ulike årsaker selv ikke vil kunne utvikle i tilstrekkelig grad", jf. St.meld. nr. 7 (2008-2009).

4.1.1 Hovedmål med fire delmål

Hovedmålet framstår som omfattende, men vi merker oss følgende nøkkelord:

- Prosjektene som skal fremmes skal være både bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det at de skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme må sees på som en tilleggsforutsetning til at de skal være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Bistand fra Innovasjon Norge innebærer bruk av skattefinansierte ressurser og må innebære at mottakeren igangsetter aktiviteter som ellers ikke ville vært igangsatt. Hvis ikke vil bistanden kun være en overføring av verdier til mottakeren. Videre må den aktiviteten som fremmes tilføre samfunnet verdier som innebærer at samlet verdiskaping øker,

gitt målet med næringsrettet virkemiddelbruk. Vi kommer tilbake til om Innovasjon Norge bidrar til slik produksjon i kapittel 14.

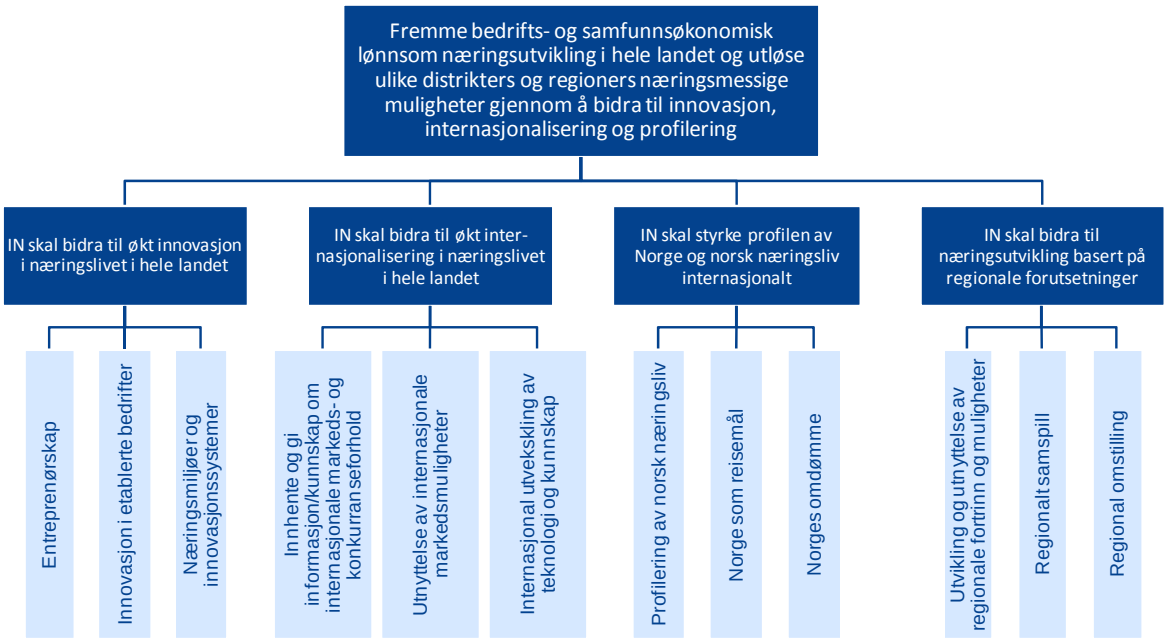
- Virkemidlene skal fremme næringsutvikling over hele landet. Sett i sammenheng med påpekningen av at ulike regioners muligheter skal utløses må dette tolkes både som at virkemidlene skal være åpne for virksomheter fra hele landet og at en er nøye med å sikre at virkemidlene har en geografisk fordeling som omfatter så vel næringssvake regioner, mer dynamiske områder, lite sentrale regioner som sentrale regioner. Den tydelige geografiske vektleggingen av virkemiddelbruk må sees i sammenheng med sterk politisk vektlegging i Norge av behovet for næringsfremme i distrikts-Norge. Vi kommer tilbake til den regionale vektleggingen av virkemiddelbruken både i mål-drøftingen nedenfor og i kapittel 8.
- Hovedmålet framhever tydelig at målet skal fremmes *gjennom å bidra* til innovasjon, internasjonalisering og profilering. Dette må tolkes som at virkemidlene primært skal være virkemidler koblet til fremme av nettopp innovasjon, internasjonalisering og profilering.

Fra hovedmålet er det fastsatt fire sidestilte delmål. Innovasjon Norge skal:

- bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet
- bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet
- styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt
- bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

Hovedmålet og delmålene er illustrert i Figur 4.1.

Figur 4.1 Innovasjon Norges hovedmål og delmål 2008



Note: Figuren angir aktive arbeidsområder

Kilde: Nærings- og handelsdepartementet, Ot.prp. nr. 14 (2003-2004) Om lov om Innovasjon Norge, og senere oppdragsbrev

Som det framgår av figuren har Innovasjon Norge igjen strukturert hvert delmål i arbeids-områder. Arbeidsområdene kan oppfattes som målformuleringer på lavere hierarkisk nivå enn delmålene. Vi kommer tilbake til arbeidsområdene og deres innretning i vurderingen

av hvert delmål. I dette kapitlet henviser vi til arbeidsområdene som begrep i drøftingene av den samlede målstrukturen.

Den overordende målstrukturen (hovedmål og delmål) for Innovasjon Norge er etablert av Nærings- og handelsdepartementet og de øvrige oppdragsdepartementene i fellesskap.

4.1.2 Delmålene bør i større grad ha samme hierarkiske nivå

Som det går fram av ovenstående er tre av fire delmål knyttet klart opp til ulike aktiviteter det er grunn til å vente fremmer verdiskaping og lønnsom næringsutvikling. Gjennom økt innovasjon styrkes bedriftens konkurranseevne, økt internasjonalisering er viktig for at bedriftene skal kunne delta i internasjonale verdikjeder, profilering er viktig for at norske virksomheter og norsk kompetanse skal bli kjent. Også næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er viktig for landets samlede verdiskaping, spesielt når enkelte ressurser er bundet til anvendelse regionalt. Før vi drøfter Innovasjon Norges oppfyllelse av virksomhetens mål kan det være nyttig å se nærmere på egnetheten ved den valgte målstrukturen.

For å være operasjonell bør et målhierarki ha en struktur hvor alle delmål både er har på samme hierarkiske nivå og uavhengig av hverandre. Vi ser to vanskeligheter med dagens målstruktur i denne sammenhengen. To av delmålene, henholdsvis målene knyttet til internasjonalisering og profilering, er etter vår vurdering delmål på et annet hierarkisk nivå enn delmålet knyttet til innovasjon. Delmålet knyttet til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er på sin side ikke uavhengig av de andre delmålene.

Vi drøfter delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger særskilt i et eget avsnitt nedenfor. Forholdet mellom de øvrige delmålene kan imidlertid vurderes opp mot en alternativ målstruktur som tar utgangspunkt i det overordnede målet om økt verdiskaping. Når det på nytt blir aktuelt å vurdere Innovasjon Norges målstruktur vil vi anbefale at dette gjøres, og at man i den sammenheng stiller spørsmål om hva som fremmer økt verdiskaping og hvordan Innovasjon Norge kan bidra. Med verdiskaping som overordnet mål bør man identifisere delmål som har samme hierarkiske nivå og som uavhengige av hverandre bidra til økt verdiskaping.

Med utgangspunkt i de oppgavene Innovasjon Norge løser i dag, har vi nedenfor formulert tre mulige delmål som et eksempel på vår tankemåte. Innovasjon Norge kan:

- *Styrke norske bedrifters tilgang til innsatsfaktorer* som arbeidskraft, kapital og natturressurser. Arbeidsmålene kan defineres ut fra områder hvor bedriftsrettede aktiviteter kan styrke tilgangen til eller kvaliteten på innsatsfaktorer. Innovasjon Norges lånetilbud er et eksempel på slike aktiviteter, gitt at det private lånemarkedet av ulike grunner ikke fungerer tilstrekkelig effektivt. Tilbud om kompetanseutvikling kan sees på som et virkemiddel for økt kvalitet på bedriftenes nøkkelressurser (arbeidskraft). For øvrig vil bedriftenes tilgang på innsatsfaktorer avhenge av en rekke rammebetingelser og faktorer som ikke påvirkes av bedriftsrettet virkemiddelbruk. Selv om Innovasjon Norge kun er rettet inn mot å styrke tilbudet av innsatsfaktorer til norske bedrifter på avgrensede områder, vil slike tilbud kunne sees på som en uavhengig aktivitet for økt verdiskaping.
- *Styrke innovasjonsevnen* i norske bedrifter. Innovasjon styrker verdiskapingen når bedriftenes kunder verdsetter nye varer og tjenester høyere enn eksisterende, eller når innovasjon medfører at produksjonen blir mer effektiv. Interaksjon mellom bedrifter som bidrar til stadig søken etter bedre løsninger på ulike områder kan sees på som en egen form for innovasjonsfremmende aktivitet. Innovasjon kan sees på som en aktivitet som bidrar til at tilgjengelige innsatsfaktorer anvendes bedre, i bedriftene som utvikler innovasjon eller i samfunnet for øvrig. Virkemidlene til Innovasjon Norge er begrunnet i at markedet alene ikke gir nok incentiver til verdi-

skapende innovasjoner. Dette delmålet er likt tilsvarende delmål i dagens målstruktur, og fremmer økt verdiskaping uavhengig av og på samme hierarkiske nivå som et delmål om å styrke bedriftenes tilgang til viktige innsatsfaktorer.

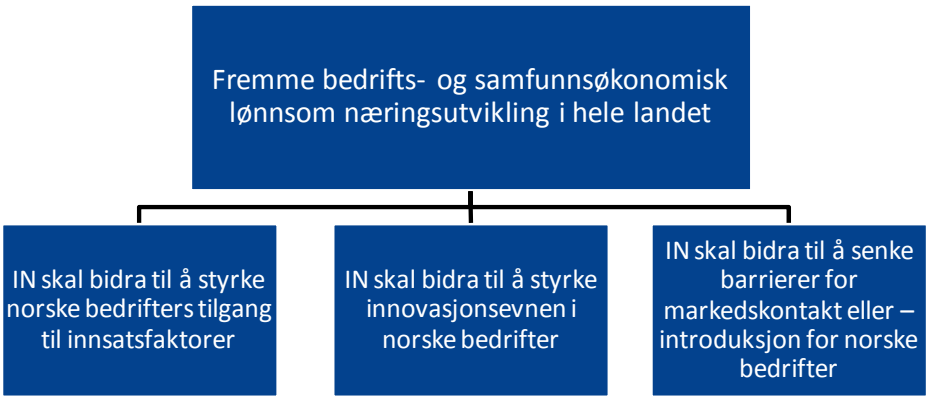
- *Senke barrierer for markedskontakt eller -introduksjon (internasjonalt)*. Kontakt med kunder kan være beheftet med en rekke vanskeligheter og kostnader som i praksis kan hindre verdiøkende transaksjoner. Spesielt vil stor kulturell eller geografisk avstand mellom leverandør og kunde vanskeliggjøre markedskontakt. Ulik informasjon mellom kunde og leverandør gjør det vanskelig og kostbart å utvikle kommersielle kontrakter. Et delmål om å senke bedriftens barrierer for markedskontakt kan sees på som et bidrag til økt verdiskaping helt uavhengig av delmålene om fremme av innsatsfaktortilgang og innovasjon. Tiltak for internasjonalisering og profilering av norsk næringsliv kan sees på som to forskjellige arbeidsområder under dette delmålet. Tiltak for økt internasjonalisering vil i stor grad innebære informasjonsformidling og rådgivning, mens profilering typisk fremmes gjennom kampanjer.

Når vi ser bort fra delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, er den største forskjellen mellom dagens målstruktur og strukturen indikert ovenfor at:

- At delmålene i større grad er på samme hierarkiske nivå
- Innovasjon Norges lånetilbud eksplisitt knyttes til et delmål om å styrke tilbudet av innsatsfaktorer til norske bedrifter
- Tiltak for profilering og tiltak for internasjonalisering inngår som arbeidsområder under et mer overordnet delmål om å senke barrierer for markedskontakt.

Vi har oppsummert ovenstående alternative målstruktur i Figur 4.2.

Figur 4.2 Alternativ overordnet målstruktur i Innovasjon Norge



Vår vurdering er at en tredelt struktur som over bedre enn nåværende målstruktur vil få fram hvordan ulike delmål uavhengig av hverandre kan fremme økt verdiskaping. Vi understreker at inndelingen over er et eksempel på vår tankegang. En eventuell revidering av målstrukturen må ta utgangspunkt i en grundig diskusjon mellom eiere, oppdragsgivere og Innovasjon Norge.

4.1.3 Næringsutviklings basert på regionale forutsetninger som gjennomgående hensyn

Problemet med delmålet om *næringsutvikling basert på regionale forutsetninger* er at det ikke er uavhengig av de andre delmålene verken i dagens struktur eller i alternativet vi skisserte over. Styrking av innsatsfaktortilbudet, innovasjonsfremme og fremme av bedre markedskontakt kan alle gavne næringsutvikling på basis av regionale forutsetninger, akkurat som det kan fremme økt verdiskaping for Norge som helhet. I svært mange tilfeller

vil fremme av for eksempel innovasjon i en region også bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Det er dermed vanskelig å definere klare arbeidsmål knyttet til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger som ikke allerede er definert under et av de andre delmålene både i eksisterende og alternativ struktur.

Et delmål om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger kan med fordel forstås som et grunnleggende hensyn som Innovasjon Norge skal ivareta, heller enn et delmål i seg selv. Ut fra et overordnet perspektiv kan det følgelig argumenteres for at næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er et prioritert hensyn som skal ivaretas under alle delmål. Når vi går gjennom måloppnåelsen på de ulike delmålene (dagens) til Innovasjon Norge (kapittel 5 til 8) er det vår vurdering at Innovasjon Norge mer logisk kan fremme næringsutvikling basert på regionale forutsetninger gjennom de andre tre delmålene.

Dersom vi tolker delmålet slik at det er viktig å sikre at enkelte regioner får en ekstra stimulans, kan det i praktisk gjøres ved å tildele mer ressurser til enkelte regioner enn andre. I Innovasjon Norges tilfelle kan virkemidler for måloppnåelse knyttet til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger oppnås ved å forbeholde ressurser innenfor utvalgte program til enkelte regioner. Dette gjøres i dag for eksempel i form av Kommunal- og regionaldepartementets bevilgninger til fylkeskommunene til bruk for å fremme regional utvikling. Fylkeskommunene bevilger videre midler til Innovasjon Norge for bedriftsrettede virkemidler. Slik kan regionale myndigheter gi prioritet til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, *samtidig som retningslinjer og ambisjoner knyttet til virkemiddelbruken er det samme for alle*.

Vår vurdering er at en endring i målstrukturen som beskrevet ovenfor vil gi både en mer logisk og lettere operasjonaliserbar målstruktur. Senere drøftinger vil utdype dette. Etter vår vurdering vil det også avhjelpe problemer med potensielle målkonflikter knyttet til dagens målstruktur.

Ovenstående drøftinger er basert på en tolkning av dagens hovedmål; ”(…) utløse ulike regioners næringsmessige muligheter *gjennom* å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering”. Man kan tolke delmålet annerledes, nemlig at næringsutvikling basert på regionale forutsetninger innebærer at Innovasjon Norge skal bidra til bedriftsrettede aktiviteter hvor formålet ikke er innovasjon, internasjonalisering eller profilering, men investeringer i utnyttelse av regionalt bundne ressurser med sikte på å fremme regional næringsutvikling. En betydelig del av Innovasjon Norges prosjekter kan sies å ha denne karakteren i dag, ved at mange av prosjektet dreier seg om bistand til investeringer, kapasitetsutvidelser o.a..

Ser vi på dagens virkemiddelbruk, er det grunnlag for å hevde at både Innovasjon Norge og deres oppdragsgivere oppfatter næringsutvikling basert på regionale forutsetninger både som et prioritert tverrgående hensyn og en hjemmel for virkemidler som fremmer regional utvikling, selv om formålet ikke er innovasjon, internasjonalisering eller profilering.

Vi mener det er behov for å klargjøre hvordan delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger skal forstås. Vår anbefaling er at det defineres som et prioritert tverrgående hensyn. Det vil sikre at Innovasjon Norge kan legge opp til samme ambisjoner for alle prosjekter, uavhengig av geografi, selv om ressursfordelingen kan variere mellom regioner.

I utgangspunktet mener vi det må legges til grunn at et virkemiddel som er fornuftig i én region også vil være fornuftig i andre regioner. At det viser seg at det er flest relevante prosjekter i en bestemt region bør ikke forhindre at virksomheter fra alle regioner har tilgang til alle virkemidler. For å bygge opp under målet om at Innovasjon Norge skal bidra til økt verdiskaping bør retningslinjene for virkemiddelbruk være like for alle. Alle prosjekter bør eksempelvis møte samme krav om; at bidraget fra Innovasjon Norge skal utløse tiltak som ellers ikke ville fine sted, innovasjonsinnhold, bidrag til inter-

nasjonalisering, nettverksfremme o.a.. Det er således kun ressurstildelingen til de enkelte virkemidler som bør variere mellom regioner.

4.1.4 Prinsipielle målkonflikter, men de kan håndteres

Et av spørsmålene i evalueringen har vært om det kan identifiseres målkonflikter i Innovasjon Norge. Vi har i alle våre intervjuer stilt samme spørsmål om målkonflikter til våre intervjuobjekter. Svarene varierer, men stort sett pekes det på en potensiell målkonflikt mellom målet om økt verdiskaping i Norge som helhet og næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Bakgrunnen kan kort oppsummeres med at når det forbeholdes begrensede ressurser til bestemte regioner, vil det ikke være lik konkurranse mellom alle prosjekter innenfor et program. Dermed vil Innovasjon Norge kunne støtte en gruppe prosjekter med lave ambisjoner knyttet til for eksempel innovasjon i en region, mens prosjekter med større potensial for innovasjon i en annen region ikke får støtte.

Dette er en prinsipiell betraktning som baserer seg på reelle avveiinger. Økt verdiskaping fremmes best om Innovasjon Norge først støtter prosjektet med høyest innovasjonsgrad, internasjonaliseringsgrad eller profileringseffekt, for deretter å tildele midler til prosjekter etter fallende score til midlene er disponert fullt ut. En regional fordeling av midler gjør at Innovasjon Norge i så fall må foreta samme vurdering på regionalt nivå, med fare for at gode prosjekter i en region ikke får bistand, mens mindre gode prosjekter i en annen region får bistand.

Likevel vil vi hevde at dette neppe er et stort praktisk problem for en organisasjon som behandler saker løpende slik som Innovasjon Norge. Det er bare i sjeldne tilfeller – hvor sakene er store, eller det er svært lite midler tilgjengelig – at konkrete prosjekter stilles opp mot hverandre. Innovasjon Norges saksbehandlere må imidlertid til enhver tid ta stilling til om en sak faller innenfor retningslinjene til et program eller en tjeneste. Dersom retningslinjene stiller tilstrekkelig krav til for eksempel innovasjonshøyde vil ethvert prosjekt som tilfredsstiller kravene få bistand, gitt at det er midler tilgjengelig. Slik sett er det *retningslinjene* knyttet til det enkelte virkemidlet som styrer ambisjonene. Det er budsjettenes størrelse og tilgangen på prosjekter som avgjør om virkemidlene får anvendelse. Er det for få prosjekter som tilfredsstiller kriteriene gitt i et program, skal det ikke utbetales midler.

Målkonflikt oppstår derfor først når det stilles svakere krav til prosjekter i en region enn i en annen. Vår evaluering tyder på at dette er tilfelle ved at prosjektene innenfor virkemidlene som er tilordnet delmålet om næringsutviking basert på regionale forutsetninger ser ut til å ha langt lavere innovasjonshøyde enn prosjekter knyttet til andre mål, jf. kapittel 5. Dette er imidlertid et valg knyttet til retningslinjene for virkemidlene som brukes. Dersom samme krav om prosjektenes ambisjoner stilles til alle søkere, men hvor det kun var ressurstilgangen som varierte mellom regioner ville målkonflikten blitt vesentlig redusert.

Resonnementet over baserer seg på at hvert virkemiddel er begrenset i størrelse slik at det faktisk er en kø av prosjekter. Dersom det viser seg at det for enkelte virkemidler ikke finnes kvalifiserte prosjekter i enkelte regioner kan det argumenteres for at retningslinjene bør gjøres videre *for alle*, gitt at virkemidlet også i den situasjonen vurderes til faktisk å bidra til målet om økt verdiskaping. Fremdeles vil det imidlertid bare være dersom kravene til enkeltprosjektene varierer mellom regioner at det foreligger en egentlig målkonflikt.

I praksis ser vi at retningslinjene varierer betydelig mellom virkemidlene. Her ligger det en åpenbare kilde til konflikt. Dette er imidlertid ikke en målkonflikt prinsipielt sett, men kan heller kalles en form for utflytning i retningslinjene for virkemiddelbruk, som primært må sees på bakgrunn av at virkemidlene ikke er koblet til Innovasjon Norges målhierarki. Vi kommenterer dette nedenfor.

Vi forlater nå diskusjonen om Innovasjon Norge kan være tjent med en alternativ målstruktur og går over til å drøfte hvordan Innovasjon Norge forholder seg til den mål-

strukturen som gjelder i dag. Vi drøfter begrunnelsene for hvert enkelt delmål i påfølgende særskilte kapitler. Først drøfter vi imidlertid hvordan dagens virkemiddelbruk er koblet målstrukturen.

4.2 LITE ENTYDIG KOBLING MELLOM MÅL OG VIRKEMIDLER

Målstrukturen er utgangspunktet for Innovasjon Norges aktiviteter. For å vurdere ressursbruk og måloppnåelse i Innovasjon Norge ønsket vi i denne evalueringen å fordele ressurs- og arbeidsinnsatsen i virksomheten på hvert av de ulike målområdene. En fordeling av ressurs- og arbeidsinnsats på delmålene gjør det også enklere å vurdere måloppnåelse på et mer aggregert nivå.

4.2.1 Detaljert registrering og rapportering, manglende totalbilde

Innovasjon Norges rapportering til oppdragsgiverne følger en annen tilnærming enn dette. Innovasjon Norge rapporterer i hovedsak på budsjettposter, programmer og tjenester, aktiviteter og satsinger som følger strukturen i bevilgningene fra myndighetene til virksomheten. Dette er en nødvendig følge av at Innovasjon Norge disponerer offentlige ressurser. Rapporteringen basertes på detaljerte registreringer i interne systemer. Etter hvert omfatter også systemene registrering av tidsbruk i Innovasjon Norge, men dette har ikke vært tilgjenglig for perioden denne evalueringen omfatter.

Gjennom årsrapportene sammenstiller Innovasjon Norge informasjonen om virksomheten gjennom dokumentasjon av aktiviteter og resultater sortert etter arbeidsområdene og delmålene. Det gjøres imidlertid ikke en aggregert oppsummering av aktiviteter og resultater på delmålnivå og dermed heller ikke på hovedmålnivå. Med andre ord uttrykker ikke Innovasjon Norge en samlet oppfatning av om målet som sådan og de enkelte delmålene er oppnådd. I Innovasjon Norges årsrapport for 2008 heter det at

"Rapportering i forhold til hovedmål og delmål vil bli ivaretatt gjennom de større evalueringene NHD og andre bevilgende myndigheter gjennomfører med jevne mellomrom"

I tillegg rapporteres de samme aktivitetene og resultatene under flere av arbeidsområdene, noe som gjør det krevende å få oversikt over både den reelle ressursbruken på de enkelte områdene og i hvilken grad målene nås.

4.2.2 Evalueringen kobler ressursbruken til program, tjenester og arbeidsområder

En ambisjon i evalueringen har derfor vært, sammen med Innovasjon Norge, å koble ressursbruken mer entydig til ulike nivåer i det samlede målhierarkiet, for derigjennom å si noe om vektleggingen, og eventuelle endringer i denne, av de ulike målene. Det er flere problemer knyttet til denne ambisjonen.

For det første er denne framgangsmåten bare egnet til å fange opp deler av aktivitetene. Framgangsmåten er mest hensiktsmessig for de ressursene og aktivitetene som er direkte koblet til én spesifikk kundekontakt, slik det er for alle tilskudd og lån som innvilges til bedriftene. Framstillingen er dermed best egnet til å si noe om utviklingen av aktivitetsnivået innenfor delmålet om innovasjon og delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, ettersom store deler av aktiviteten innenfor disse områdene er behandling av søknader om tilskudd eller lån.

Innovasjon Norges aktivitet innenfor delmålene om internasjonalisering og profilering har i stor grad form av rådgivning, kontaktskapende aktiviteter, formidling av kunnskap, iverksettelse av kampanjer og annet. Noe av aktiviteten innenfor disse områdene fanges opp av vurderingen av tilskudd, men det meste av denne aktiviteten registreres ikke på samme måte som tilskudd og lån.

En stor del av denne ikke-finansielle aktiviteten foregår ved utekontorene til Innovasjon Norge. Det eksisterer ikke en tilsvarende samlet systematisk oversikt over saker ved utekontorene for den perioden evalueringen dekker. Likevel er dette informasjon som vi kan hente fra andre informasjonskilder (trykte årsrapporter, regnskap og lignende), som et supplement til fordelingen av de andre ressursene.

Selv om en stor del av Innovasjon Norges ressursbruk er av ikke-finansiell karakter, vil en fordeling av tilskudd og lån knyttet til de enkelte arbeidsområdene fortelle oss mye om hvordan fordelingen av bevilgningene fra myndighetene til Innovasjon Norge fordeler seg på de valgte målene. Et interessant tillegg ville ha vært å framstille *tidsbruken* i Innovasjon Norge fordelt på ulike arbeidsområder for slik å belyse samlet ikke-finansiell ressursbruk. Men vi har som nevnt ikke hatt tilgang på slike data i denne undersøkelsen.

For det andre er det ikke enkelt å sortere den konkrete ressursbruken per prosjekt til et bestemt program eller tjeneste. I utgangspunktet opererer Innovasjon Norge med om lag 200 virkemiddelkoder, som kan sammenlignes med produktlinjer. Virkemiddelkodene brukes for å holde oversikt over øremerkede bevilgninger fra ulike budsjettkapitler og -poster. Hver virkemiddelkode inneholder informasjon om hvilket departement og budsjettpost midlene kommer fra, hvilket program eller tjeneste som finansieres, hva slags finansiering (lån, tilskudd, garanti osv.) det dreier seg om og i noen tilfelle hva som konkret skal finansieres. For programmer og tjenester som er finansiert fra flere departementer innvilges ofte midler fra flere virkemiddelkoder til samme prosjekt. Det er dessuten svært vanlig at det innvilges finansieringspakker bestående av tilskudd, lån og rentestøtte i samme prosjekt. Hver av disse finansieringstypene har egne virkemiddelkoder.

Det er også vanskelig å sortere de enkelte program og tjenester til arbeidsområdene, som ligger under delmålene. Årsaken til dette er at hvert program eller tjeneste er innrettet mot å stimulere flere av arbeidsområdene og for så vidt også flere av delmålene.

Etter vår vurdering bør det imidlertid for enhver virkemiddelkode (del av et program eller tjeneste) være mulig å definere hva som er det *primære målet* med virkemidlet. Dette kan etter vår vurdering fint kombineres med at flere virkemidler har andre sekundære målsettinger. Det er likevel søknadens bidrag til oppfyllelse av primærmålet som bør være avgjørende for om Innovasjon Norge bidrar med ressurser til prosjektet.

Vi har derfor i samarbeid med Innovasjon Norge koblet hver virkemiddelkode entydig til antatt primære formål, innenfor Innovasjon Norges etablerte målhierarki. Hver virkemiddelkode er koblet til en tjeneste eller et program basert på Innovasjon Norges oversikt over tjenesteporteføljen (kilde: Innovasjon Norges tjenesteportefølje per februar 2009). Se vedlegg 7 for en oversikt over koblingen mellom virkemiddelkoder, tjenester og programmer samt arbeidsområder og delmål.

Til sammen var dette om lag 24 programmer og 48 ulike tjenester ved utgangen av 2008. På bakgrunn av at etableringen av de enkelte virkemidlene ikke nødvendigvis har tatt utgangspunkt i Innovasjon Norges målstruktur, kan det reises innvendinger mot plassering av enkelte virkemiddelkoder. Vår vurdering har likevel vært at denne koblingen er nødvendig for å ha en mening om Innovasjon Norges måloppnåelse.

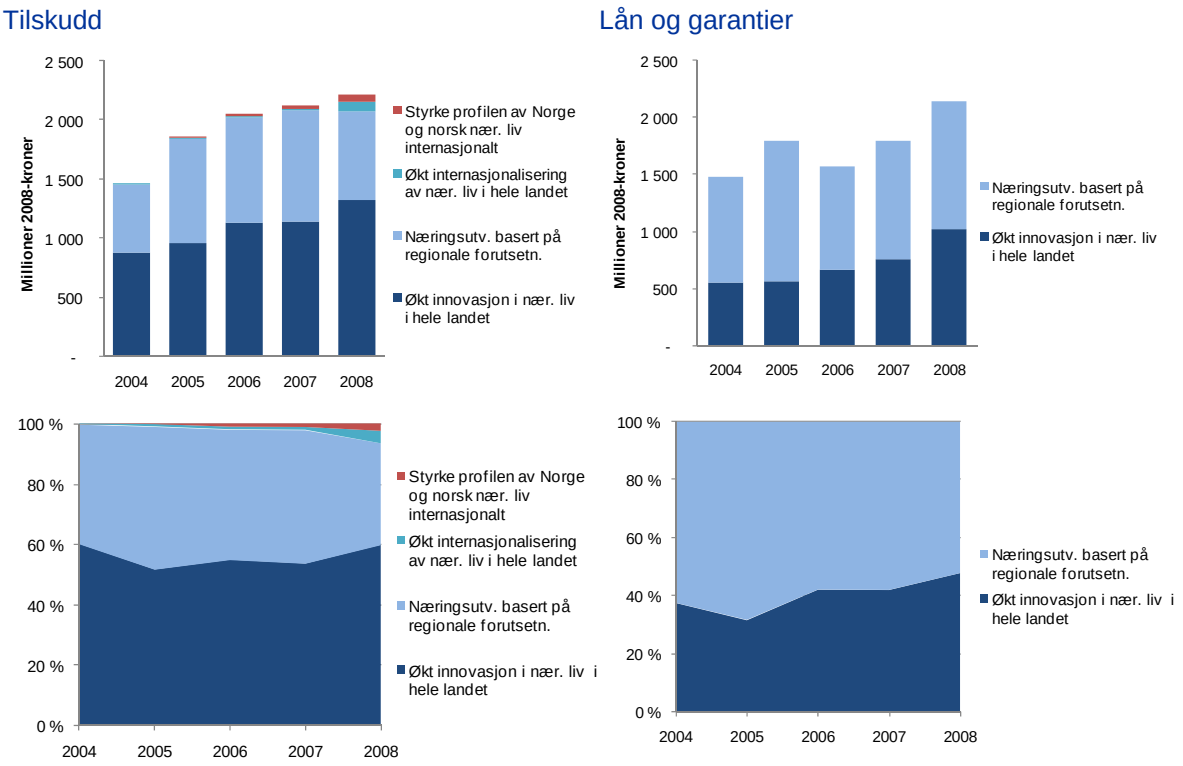
4.2.3 Hovedprioriteringer av ressursbruk bestemt av bevilgningsstruktur

Et sentralt spørsmål i vurdering av måloppnåelse er om Innovasjon Norges ressursbruk støtter opp under en ønsket prioritering. I Figur 4.3 har vi vist utvikling i fordelingen av Innovasjon Norges tilskudd, lån og garantier gjennom evalueringsperioden. Som vi ser går så godt som alle tilskudd, og alle lån og garantier til prosjekter og bedrifter innenfor delmålet om innovasjon og delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Målt i 2008-kroner er det en vekst i tilskudd til delmålet innovasjon. Det er også en vekst i tilskudd til delmålet næringsutvikling basert på regionale fortrinn fra 2004 til 2008, men det

har vært en reduksjon i siste del av perioden. De siste årene av evalueringsperioden har det i tillegg kommet tilskuddsordninger innenfor de to andre delmålene. Relativt sett er vekten på delmålet innovasjon om lag det samme for tilskuddene i 2008 som i 2004, for lån har andelen økt noe over perioden.

Figur 4.3 Utvikling i Innovasjon Norges tilskudd og lån til bedrifter etter delmål



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Det er særlig fire tilskudd som er store under delmålet *innovasjon*;

- Det største er Tilskudd til FoU: Dette er ikke en enhetlig type tjeneste, men er en fellesbetegnelse på tjenester som er kodet sammen. For innovasjonsmålet i består disse tilskuddene i hovedsak av deler av kompensasjonen for økt arbeidsgiveravgift[10] og landsdekkende utviklingstilskudd. Totalt utgjør tilskuddene til FoU over 35 prosent av tilskuddene innenfor dette delmålet (målt over hele perioden).
- Tilskudd til OFU/IFU (program) utgjør 20 prosent av tilskuddene under delmålet. De to største tilskuddsformene utgjør dermed over halvparten av tilskuddene til delmålet.
- De to neste tilskuddene er tjenesten Tilskudd til etablerere (10 prosent) og Verdiskapingsprogrammet for mat (8 prosent).

Det er til sammen 15 særskilte programmer under dette delmålet i tillegg til andre tilskuddsordninger. Til sammen utgjør likevel de fire programmene/tjenestene nevnt i kulepunktlisten over 70 prosent av tilskuddene til fremme av innovasjon. Alle andre tilskudd utgjør hver mindre enn 3,5 prosent av den samlede tilskuddsmassen til fremme av innovasjon.

[10] Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift har ulike tilskuddsformer. Tilskuddene er fordelt under delmålet om Innovasjon (der formålet primært er innovasjon) og delmålet Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger (der det primære formålet er regional næringsutvikling).

Av låneporteføljen tilordnet innovasjonsmålet er i underkant av 60 prosent lavrisikolån og om lag 40 prosent risikolån i perioden. Risikolånene er både landsdekkende og distriktsrettede. Garantier utgjør under 1 prosent. Lavrisikolån er generelle markedslån.

Innenfor delmålet om *næringsutviklingsbasert på regionale fortrinn* er det også fire tilskudd som er særskilt store.

- Bydeutviklingsmidlene (BU-midlene) er det desidert største tilskuddet, med 40 prosent av tilskuddene til dette delmålet i perioden. BU-ordningen er landsdekkende.
- Tilskudd til investeringer (tjeneste), som både er deler av Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, Tilskudd til marine næringer og fiskeflåten og ulike andre distriktsutviklingstilskudd, utgjør i underkant av 30 prosent.
- Transportstøtte og særskilte tilskudd til tiltak i Finnmark utgjør om lag 12 prosent (samlet kalt tilskudd til investeringer),
- Ulike tilskudd til nettverkstjenester utgjør nesten 9 prosent.

Til sammen utgjør disse fire virkemidlene 90 prosent av tilskuddene til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Alle andre tilskudd utgjør mindre enn 3 prosent hver. Det er til sammen 6 særskilte programmer under dette delmålet i tillegg til andre tilskuddsordninger.

Av låneporteføljen til delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er det meste lavrisikolån (94 prosent i perioden). Dette er landbrukslån og grunnfinansieringslån til fiskeflåten. Om lag 4 prosent er risikolån. Dette er i hovedsak distriktsrettet låneordning, distriktsrettede risikolån og risikolån til landbruk. Garantier utgjør om lag 2 prosent.

De siste årene av evalueringsperioden har det som nevnt vært en økning i tilskudd innenfor de to andre delmålene. Innenfor delmålet om *internasjonalisering* er dette tilskudd gjennom programmer som internasjonal vekst-programmet, samarbeidsprogrammet for Bulgaria og Romania og svensk-norsk næringslivssamarbeid, samt noe tilskudd til konsulentbistand og nettverksaktiviteter.

Innenfor delmålet om *Profilering av Norge og norsk næringsliv* er dette program som Innovasjon i reiselivsnæringen og utviklingsprogram for grønt reiseliv, samt noe tilskudd til opplæring og mindre andre profileringstjenester.

Vi kommer nærmere tilbake til ressursbruken under hvert av delmålene.

Når vi senere ser på ressursbruken knyttet til de ulike delmålene, er det viktig å ha i mente at det ikke er Innovasjon Norge som avgjør hvor mye midler som kanaliseres til de ulke målene. Fordelingen av midler følger av bevilgninger og retningslinjer gitt av ulike bevilgende departement. Innovasjon Norge kan imidlertid påvirke fordelingen av midler indirekte gjennom dialog med oppdragsgiverne i forkant av bevilgningsprosessen.

4.2.4 Behov for bedre kobling mellom virkemidler og mål

Som nevnt er en rekke av programmene og tjenestene bestemt utenfor målstrukturen til Innovasjon Norge. Flere av virkemidlene har en historie som strekker seg langt tilbake, som låneordningene, OFU/IFU-ordningen, BU-midlene og andre. I oppdragsbrevene registrerer vi en tilordning av disse programmene til Innovasjon Norges målstruktur, men ikke entydig. I noen tilfeller pekes det på andre mål som overordnet Innovasjon Norges mål, som for eksempel BU-midlene som er en del av jordbruksavtalen.

Nyere programmer, som for eksempel Norwegian Centres of Expertise (NCE), Internasjonal vekst-programmet og Innovasjon i reiselivsnæringen er imidlertid klarere koblet opp til målstrukturen.

Uavhengig av om det enkelte program og tjeneste i dag har en entydig kobling til målstrukturen, stiller vi spørsmål ved om det er behov for så mange og detaljerte program og tjenester. Per i dag definerer målstrukturen fire delmål og tolv arbeidsområder. I utgangspunktet kan man tenke seg at det tilsier tolv program eller tjenester. Så enkelt er det ikke. Man kan godt tenke seg at for eksempel arbeidsområdet innovasjon i etablerte bedrifter kan oppnås på flere måter. OFU/IFU-programmet er et program innrettet mot å stimulere en form for kundedrevet innovasjon. Man kan tilsvarende tenke seg et program for bistand til utviklingsprosjekter på et tidligere stadium av innovasjonsprosessen. Tilsvarende kan man tenke seg ulike former for nettverkstimulerende program avhengig av hvor modne nettverkene er, slik forskjellen mellom Arena- og NCE-programmene kan sees. I så fall er det snakk om en videre hierarkisk oppdeling av målstrukturen.

Vi kan ikke se at dagens program- eller tjenestestruktur følger en slik tilnærming til målstrukturen. Enkelte av arbeidsområdene har lite aktiviteter knyttet til seg og mange av programmene har sektorpolitiske mål, til dels uavhengig av målstrukturen.

4.2.5 Potensiell målkonflikter ved mange sektorrettede programmer

Sektorrettede program kan begrunnes med at det for å oppnå enkeltmål er behov for å adressere særskilte utfordringer innenfor enkelte sektorer. Dagens sektorrettede program tar imidlertid tildels utgangspunkt i sektorpolitiske mål for deretter å koble seg til målstrukturen. Når utgangspunktet er sektorpolitiske mål og ikke Innovasjon Norges mål får vi en egen form for målkonflikt ved at noen prosjekter innenfor noen sektorer får tilført ressurser via Innovasjon Norge, mens prosjekter fra andre sektorer – med potensial for god måloppnåelse innenfor Innovasjon Norges målhierarki – ikke har samme mulighet for ressurstildeling.

Følgende eksempler på målformuleringer på programnivå kan anskueliggjøre poenget med at flere program primært tar utgangspunkt i sektorpolitiske mål heller enn Innovasjon Norges målstruktur:[11]

- Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon: "Målsettingen med programmet er å legge til rette for utvikling og produksjon av *norske matvarer* for å oppnå økt lønnsomhet, og derved styrket konkurranseevne bade for primærprodusentene og de andre delene av verdikjeden."
- Trebasert innovasjonsprogram: "Målet er *økt bruk av tre* og lønnsomhet i hele verdikjeden. Programmet skal støtte opp under næringens målsetting om å øke den innenlandske bruk av tre fra 0,55 til 0,75 m3/person/år innen 2010."
- Bioenergiprogrammet: "Programmet skal stimulere jord- og skogbruker til å *produsere, bruke og levere bioenergi* i form av brensel eller ferdig varme. I tillegg til å gi økt verdiskaping skal det legges vekt på de ringvirkninger og den kompetanseeffekt programmet skal bidra til."
- Innovasjon Møbel: "Man skal bidra til *et løft for bransjen* gjennom fokus på internasjonalisering og designdrevet innovasjon. (…)."

Bygdeutviklingsmidlene har sine mål og føring fastsatt gjennom jordbruksforhandlingen. Midlene er nylig evaluert og vi kommenterer dette særskilt i kapittel 8.

Nøkkelord som etter vår vurdering henviser til mål utenfor Innovasjon Norges målstruktur er uthevet med kursiv. De ulike målene er i høyeste grad legitime. Vårt poeng er at de ikke er begrunnet i Innovasjon Norges målstruktur. Hadde de vært det, hadde begrunnelsen for programmet i større grad fokusert på hvorfor det er grunn til å stimulere til innovasjon, internasjonalisering og profilering på en særskilt måte innenfor de ulike sektorene. Et

[11] Målformuleringen er sitert fra vedlegg til Innovasjon Norges årsrapport for 2008.

eksempel på en slik begrunnelse er hvis det identifiseres store offensive utfordringer for enkeltsektorer som best løses ved dedikerte virkemidler. I hvilken grad dette er tilfelle bør være en kompetanse Innovasjon Norge har. Flere sektorrettede program som ikke nevnes i kulepunktlisten over, tar i større grad utgangspunkt i Innovasjon Norges mål-formuleringer.

4.2.6 Anbefaler en forenklet virkemiddelportefølje

Basert på ovenstående er det vår vurdering at dagens program- og tjenestestruktur bør gjennomgås med sikte på både en forenkling og en tydeligere kobling til målstrukturen. Spesielt synes det som antall sektorrettede program er for mange. Vi anbefaler spesielt at Nærings- og handelsdepartementet i samarbeid med øvrige eiere og Innovasjon Norge utarbeider en mer entydig kobling av virkemidler til Innovasjon Norges målstruktur.

En entydig kobling mellom virkemidler og mål, vil også bidra til forenkling av styringen av og rapporteringen fra Innovasjon Norge. I langt større grad enn i dag kan det legges opp til en målstyring av organisasjonen, noe vi drøfter nærmere i kapittel 16.

4.3 GENERELLE FØRINGER IVARETAS GJENNOM VIRKEMIDDELINNRETNING

I kapittel 3 har vi beskrevet generelle føringer for Innovasjon Norges virksomhet som gjelder på tvers av målstrukturen. Vi drøfter de overordnede føringene i ulike kapitler; markedssvikt senere i dette kapitlet og kunde- og markedsorientering samt pådriverrollen i kapittel 13.

Innovasjon Norge skal i tillegg ha et spesielt fokus på prosjekter i idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen. De primære målgruppene for Innovasjon Norge er entreprenører, unge bedrifter og små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial. Selskapet skal, som en integrert del av virksomheten, arbeide for å fremme kvinners deltakelse i næringslivet, både som entreprenører og ledere, gjennom særskilte satsinger. Vi ser nærmere på målgrupper, innsats innenfor prioriterte faser og særskilte satsinger nedenfor.

4.3.1 Primære målgruppe er etablerere og mindre bedrifter

De primære målgruppene for Innovasjon Norge er entreprenører, unge bedrifter og små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial.

Tabell 4.1 Definisjon av målgrupper

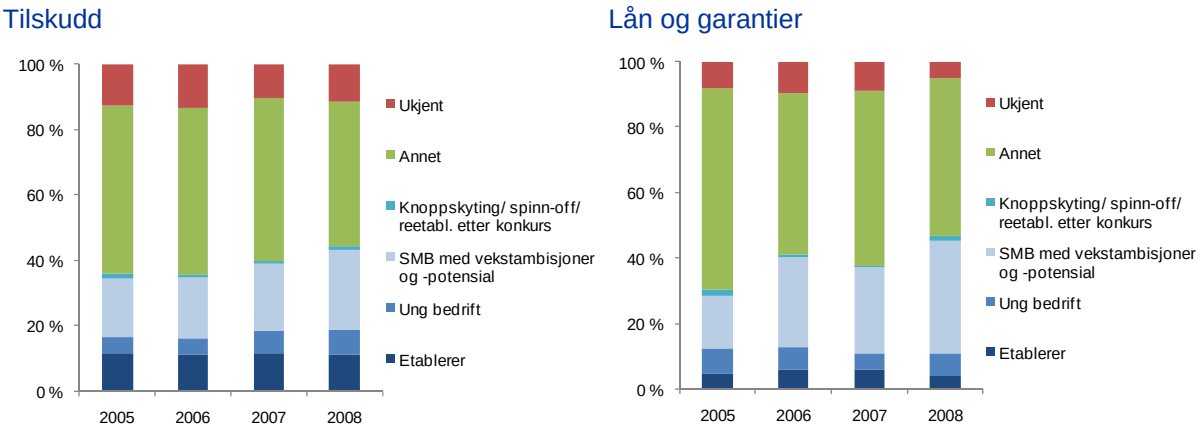
Målgruppe	Definisjon
Etablerer	Omfatter enkeltpersoner, flere personer i samarbeid eller personer i eksisterende bedrifter som har til hensikt å etablere en selv-stendig ny bedrift. Slike regnes som etablerere fra idéfasen til og med to år etter etableringsåret.
Knoppskyting/spinn-off/ reetablering etter konkurs	Omfatter nyetablering av bedrift som har utgangspunkt i en eksisterende bedrift. Bedriften den nystartede bedriften har gått ut fra forutsettes å ha eierinteresser i den nye. Kategorien omfatter også bedrifter som reetableres etter konkurs.
Ung bedrift	Omfatter bedrift med alder fra og med tre år og til og med fem år.
SMB med vekstambisjoner og –potensial	Omfatter SMB (ihht. internasjonal definisjon) som er eldre enn fem år, har en omsetning på minst 5 mill NOK og en forventet vekst i omsetningen på minst 100 prosent i løpet av de nærmeste fire år eller 20 prosent per år over en fireårsperiode.
Alle andre kunder	Omfatter alle bedrifter/kunder som ikke faller innenfor en av de fire andre kategoriene.

Kilde: Innovasjon Norge, årsrapport 2009

Det er lite hensiktsmessig å integrere de ulike målgruppene i Innovasjon Norges mål-struktur. I stedet må de enten hensyntas i form av særskilt innretning innenfor bestemte virkemidler eller som tverrgående hensyn i alle virkemidler. Innovasjon Norge gjør primært det siste.

En indikasjon på i hvilken grad målgruppen nås får man ved å studere hvordan saks-behandlerne vurderer kundetype i saksbehandlingen. Informasjon om dette fra Innovasjon Norges kundedatabasen viser at over 40 prosent av tilskudd og lån tilfaller etablerere, unge bedrifter, SMB med vekstpotensial og knoppskytinger samlet sett. Andelen er gradvis økende i evalueringsperioden, jf. Figur 4.4.

Figur 4.4 Vektlegging av prioriterte målgrupper. Andel av innvilget beløp



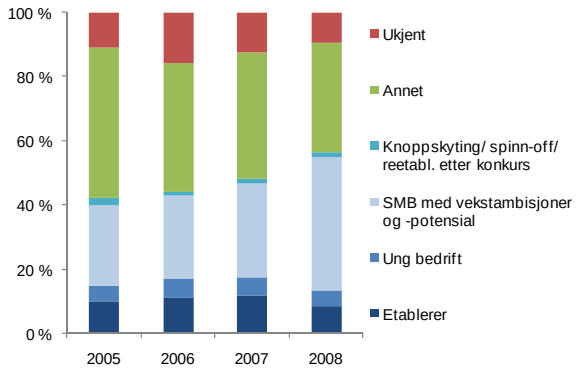
Note: Klassifisering i kundetype innført fra 2005

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

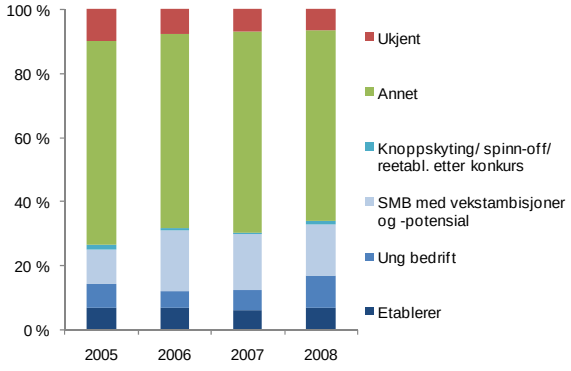
Prioriteringen av de nevnte målgruppene er tydeligere innenfor virkemidler rettet mot delmålet om innovasjon enn innenfor om delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, jf. Figur 4.5. Vi merker oss spesielt at SMB med vektambisjoner i særlig grad blir prioritert innenfor virkemidler rettet mot å fremme innovasjon.

Figur 4.5 Vektlegging av målgrupper i delmål innovasjon og delmål nærings-utvikling basert på regionale forutsetninger. Andel av innvilget beløp

Delmål: Innovasjon (tilskudd, lån og garantier)



Delmål: Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger (tilskudd, lån og garantier)



Note: Klassifisering i kundetype innført fra 2005

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

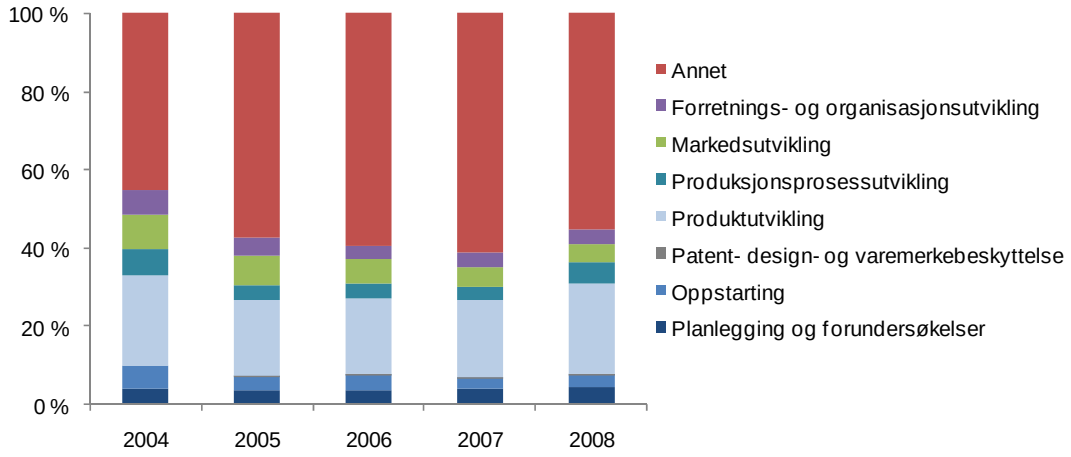
På bakgrunn at aktiviteter som bidrar Innovasjon Norges mål på ingen måte er begrenset til nevnte målgrupper, vurderer vi andelen som tilfredsstillende, se for eksempel Statistisk sentralbyrås innovasjonsundersøkelse (Wilhelmsen, L. og F. Foyn, 2009) som viser at innovasjonstilbøyeligheten i næringslivet øker med foretaksstørrelse.

4.3.2 Prioriterte faser

Innovasjon Norge skal ha et spesielt fokus på prosjekter i idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen. Det forligger i liten grad informasjon om dette i kundedatabasen, men målgrupper gjenspeiler til en viss grad også ulike prosjektfaser.

Innovasjon Norge registrerer såkalte investeringsarter. Noen av investeringsartene kan til en viss grad også kan belyse omfang av innsats innenfor de nevnte fasene. Figur 4.6 viser at en relativ stor andel av tilskudd blir tilført prosjekter i en produktutviklingsfase. Vi tolker dette som et uttrykk for hensyntaken til føringen over, men vil understreke at empirien her er svak.

Figur 4.6 Tilskudd fordelt på investeringsarter



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

4.3.3 Anbefaler nedtoning av generelle føringer

Utover ovenstående vil vi peke på at dersom Innovasjon Norge skal bistå bedrifter i deres idéfase krever det andre virkemidler enn henholdsvis utviklings- og kommersialiserings-fasen. Eksempelvis kan programmer som støtter opp under kundedrevet innovasjon som OFU/IFU være velegnet for å stimulere til kommersialisering, mens virkemidler som fremmer mer grunnleggende utviklingsstøtte kan være nyttig i de andre fasene. Vår anbefaling er at føringer knyttet til ulike prosjektfaser ikke videreføres som eksplisitte føringer, men i stedet gjennomtenkes innenfor en virkemiddelstruktur koblet til en videreutviklet målstruktur.

Tilsvarende resonnement vil vi hevde gjelder for hensyn til målgrupper som entreprenører, unge bedrifter og små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial. Alle disse mål-gruppene er eksempler på bedrifter som kan være relevante målgrupper innfor eksplisitte virkemidler rettet mot entreprenørskap.

Hensynet til å fremme kvinners deltakelse i næringslivet er en annen type hensyn, som i større grad må sees på som et tverrgående sekundære hensyn. Tverrgående sekundære hensyn bør i hovedsak ivaretas som et sekundærhensyn innenfor ulike program og tjenestegrupper, det vil si at det ikke utvikles egne programmer for å ivareta hensynet. Dersom to likartede prosjekter i realiteten konkurrerer om begrensede midler bør slike sekundærhensyn slå ut. I praksis vil det være vanskelig for en virksomhet som behandler saker løpende, men bør like fullt være den måten sekundære mål følges opp på. I tilfelle som over kan tverrgående sekundære hensyn også følges opp innenfor Innovasjon Norges aktiviteter knyttet til rådgivning og kompetanseheving. Når det erkjennes behov for å styrke kvinners deltagelse i næringslivet er neste skritt å utvikle rådgivning og kursvirk-somhet som i særlig grad tar hensyn til denne utfordringen. Tilsvarende kan man tenke omkring andre tverrgående sekundære hensyn som eventuelt identifiseres.

4.3.4 Sektorsatsinger bør forstås som kunnskapsbank

I tillegg til Innovasjon Norges mål, virkemidler og hensyn, har Innovasjon Norge definert ni sektorsatsinger; energi og miljø, helse, IKT, kultur og opplevelse, landbruk, marin, maritim, olje og gass og reiseliv.

Satsingen er av svært ulik karakter. En satsing – reiseliv – inngår som et arbeidsområde under delmålet om økt profilering. Flere, som landbruk, marin, maritim, følger av sterke politiske føringer, og det er koblet en rekke konkrete virkemidler til satsingen. Andre som energi og miljø, helse, IKT, kultur og opplevelse og olje og gass må heller forstås som kunnskapsområder hvor det er viktig at Innovasjon Norge utvikler dybdekunnskap om markedspotensial, flaskehalser, aktørbilde, rammebetingelser o.a. for å kunne foreta gode prosjektvurderinger og rådgivning.

Vi ser gode grunner for at Innovasjon Norge utvikler dybdekunnskap om enkelte sterke norske næringsmiljøer og eller kunnskapsområder med et stort potensial for norsk næringsliv. Dette vil styrke organisasjonens evne til å håndtere kompliserte saker og til dels være i forkant når det gjelder tjeneste- og programutvikling.

Det er imidlertid ingen nødvendig sammenheng mellom utvikling av slik dybdekunnskap om enkelte satsinger og utvikling av spesifikke virkemidler. Etter vår vurdering bør satsingsområdene primært forstås som kunnskapsområder, og frigjøres fra konkrete virkemidler.

4.4 INNOVASJON NORGE TAR UTGANGSPUNKT I AT VIRKEMIDLENE BØTER PÅ MARKEDSSVIKT

Innovasjon Norge skal fremme samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Hva som er samfunnsmessige lønnsomme prosjekter er ikke opplagt. For at Innovasjon Norge skal bruke offentlige midler på å bistå private bedrifter må det være en grunn til at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet er større enn den privatøkonomiske lønnsomheten.

Én av Innovasjon Norges tre overordende føringer er at virksomheten skal korrigere for svikt i de private finansieringsmarkedene og i samhandlingen i næringslivet og mellom næringslivet, kunnskapsmiljøene og offentlige organisasjoner. Videre i dette kapitlet drøfter vi hvilke former for markedssvikt Innovasjon Norges virkemiddelbruk skal forholde seg til, samt hvorvidt Innovasjon Norges virksomhet kan sies å bøte på markedssvikt.

4.4.1 Offentlig virkemiddelbruk begrunnes i markedssvikt

For å forstå betydningen av Innovasjon Norges hovedmål vil vi her peke på at målformuleringen bygger på en antakelse om at det er behov for Innovasjon Norges aktiviteter for å utløse samfunnsøkonomiske lønnsomme aktiviteter som ikke ville bli utløst uten offentlig bistand. For at dette skal være tilfelle må det foreligge en eller annen form for markedssvikt. Hvis ikke ville bedriftenes ulike prosjekter og aktiviteter enten blitt finansiert av interne midler eller fra andre kapitalkilder. Dette gjelder også aktiviteter som kompetanseutvikling og innhenting av råd. Innovasjon Norge skal altså ikke støtte alle bedrifter eller prosjekter, kun de prosjektene som ellers ikke ville bli utført og som bidrar til at den samlede verdiskapingen i landet blir høyere enn den ellers ville vært.

Men hva er markedssvikt? I de fleste tilfeller vil det være nær sammenheng mellom hva som er privatøkonomisk lønnsomt og hva som er lønnsomt for samfunnet når bedriftene tar beslutninger om investeringer eller omdisponerer ressurser. Men altså ikke alltid, i enkelte tilfeller, for eksempel i forbindelse med innovasjonsrettede investeringer kan det foreligge forhold som uten offentlige inngrep fører til avvik mellom hva som er privatøkonomisk lønnsomt og hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. *Markedssvikt* beskriver situasjoner hvor markedene alene, selv om det er virksom konkurranse, ikke gir en effektiv bruk av ressursene. *Konkurransesvikt* (ufullkommen konkurranse) foreligger når det er mangelfull konkurranse i markedene, for eksempel på grunn av kunstige etableringshindringer eller konkurransebegrensende samarbeid.

Årsakene til markedssvikt kan være flere. Viktigst er eksistensen av:

- Eksterne virkninger som følge av at aktiviteter virker inn på andre enn produsenten eller forbrukeren,
- Fellesgoder (kollektive goder), som er goder hvor en aktørs bruk ikke skjer til fortrengsel for andres bruk,
- Skjevfordelt informasjon (asymmetrisk informasjon), for eksempel at den som planlegger å investere har bedre kjennskap til prosjektet enn en ekstern finansinstitusjon.

4.4.2 Tiltak for å bøte på markedssvikt bør rette seg mot årsaken til at markedet svikter

Kunnskapsinvesteringer som også kommer andre til gode er et eksempel på en positiv *ekstern virkning*, som ikke uten videre blir priset i markedet. Forurensninger som skader andre enn forurenseren er et eksempel på en negativ ekstern effekt. I et ordinært marked vil ingen ha incentiv til å betale for kunnskapsutvikling de ikke selv nyter godt av. Når deler av gevinsten av en investering tilfaller andre, vil det bidra til at investeringene blir for lave

(kunnskapsinvesteringer). Når det foreligger negative eksterne virkninger blir produksjonsomfanget for høyt (forurensning).

Ulike former for *samvirkegevinster* som en finner i enkelte sammenkoblede næringsmiljøer (næringsklynger) kan gi opphav til særskilte eksterne effekter. Disse oppstår dersom produktiviteten, og med det lønnsomheten, i én bedrift påvirkes positivt av det å ligge i nærheten av andre bedrifter. Med det blir produktiviteten høyere jo større næringsmiljøet er. To forhold kan gi opphav til denne typen samvirkegevinster:

- *Reelle eksternaliteter* – det vil si direkte, positive koblinger mellom bedrifter. Det klassiske eksemplet på et slikt forhold er koblingen mellom birøkt og fruktdyrking, der fordelene av samlokalisering er åpenbare. Tilsvarende samlokaliseringsfordeler oppstår om for eksempel kunnskaper opparbeidet i én bedrift, direkte kommer nærliggende foretak til gode.
- *Markedskoblinger* (såkalt pekuniære eksternaliteter) – det vil si positive virkninger som én bedrift påfører andre fordi dens nærvær bidrar til å skape et større marked for sluttprodukter, innsatsvarer eller nøkkelressurser som arbeidskraft og kapital. Det er imidlertid viktig å ha klart for seg at det må være tale om noe mer enn bare vanlige ringvirkninger. For at markedskoblinger skal skape samvirkegevinster, må det være stordriftsfordeler et eller annet sted i verdikjeden, slik at markedets størrelse er en reell begrensning på konkurransegrad eller vareutvalg.

Uten offentlig koordinering eller finansiering kan man ikke vente at det vil bli produsert *fellesgoder* i et ønsket omfang. Det er eksempler på fellesgoder som produseres uten offentlig medvirkning, men da vanligvis fordi få har nytte av godet (og koordinering dermed er enkelt) eller fordi enkeltpersoner har hatt glede av å bidra ekstraordinært til fellesskapet (altruisme). Eksempelvis viser historien flere eksempler på at veier eller parker blitt finansiert uten offentlig medvirkning. Produksjon av fellesgoder forutsetter likevel i all hovedsak offentlig koordinering eller finansiering. Det finnes få rene eksempler på fellesgoder, men et fyr er et klassisk eksempel på et fellesgode. Infrastruktur som er tilgjengelig for alle, er at annet. Kunnskap som gjøres kjent for alle kan være et tredje. Et fjerde kan være profilering av hele Norge eller norsk næringsliv. Skillet mellom fellesgoder og positive eksternaliteter er i mange tilfeller uklart.

En tredje hovedkilde til markedssvikt er *skjevfordelt informasjon mellom* de forskjellige aktørene i markedet. Eksempelvis vil det ofte være vanskelig å få finansiert innovasjonsprosjekter fordi eksterne investorer eller finansinstitusjoner har for liten informasjon om gevinstene av prosjektet. Det hjelper ikke at innovatøren ser potensialet, hvis den som skal bidra med ekstra finansiering ikke kan se potensialet uten betydelig egeninnsats for å forstå prosjektet og gevinstmulighetene. Tilsvarende kan en potensiell kunde mangle så mye informasjon om et produkts eller tjenestes verdi at handel mellom partene rett og slett uteblir, selv om grunnlaget for lønnsom handel faktisk er tilstede.

Samfunnsøkonomisk teori tilsier at tiltak for å bøte på markeds- og konkurransesvikt bør rette seg mot årsaken til at markedet svikter:

- Når det foreligger eksterne effekter kan man bruke avgifter eller subsidier for på den måten å justere prisene. Støtte til bedrifters forsknings- og innovasjonsaktiviteter er et annet virkemiddel. Også støtte til prosjekter som bidrar til at flere ønsker å utvikle virksomhet i en region er et relevant virkemiddel, når regional utvikling er et mål i seg selv.
- Fellesgoder kan per definisjon brukes av alle. Private aktører vil vanligvis ikke ha incentiv til å produsere slike, uten å få betalt. Å ta betalt i markedet gjennom å ekskludere ikke-betalende fra tilgang vil svekke den samfunnsøkonomiske verdien av godet. For å sikre tilstrekkelig høy produksjon av fellesgoder, blir vanligvis produk-

sjonen finansiert av det offentlige, eller alle potensielle brukere i et koordinert fellesskap.

- Skjevfordelt informasjon kan vanskelig oppheves, men tiltak for å redusere aktørenes risiko kan benyttes. Et tiltak er organisering av markedsplasser, slik som børs, både for å forenkle møtet mellom aktørene og gi muligheter for investorer uten tilstrekkelig informasjon til å dele risikoen med andre. Et annet tiltak er at offentlige tar på seg investorrisiko selv, for eksempel ved at offentlige institusjoner som Innovasjon Norge gir tilskudd eller lån til bedrifter i markeder hvor private aktører mener informasjons-skjevheter gir for stor risiko. Selv om myndighetene ikke har mer informasjon enn private investorer, kan staten – gjennom langt bedre diversifiseringsmuligheter – i større grad se bort fra usystematisk risiko, noe som kan være utslagsgivende for utvikling av offentlige finansieringsinstitusjoner i markeder der private tilbud er svakt utviklet. Et tredje tiltak er å koble potensielle leverandører og kunder for på den måten å senke de første informasjonsbarrierene. En offentlig myndighet kan i slike sammenhenger ta på seg koordineringskostnader som ingen enkelt aktør har interesse av å finansiere. Andre eksempler på tiltak for å overkomme informasjonsbarrierer er systemer for kvalitetssikring og standardiseringer av tjenester, samt anerkjennelse fra myndighetene i form av støtte til kundebesøk, konferansedeltakelse eller utmerkelser.
- Konkurransesvikt møtes både ved målrettede tiltak, åpning for internasjonal handel og andre stimuli til økt konkurranse og gjennom forbud mot skadelig samarbeid mellom bedrifter. Tiltak mot konkurransebegrensende bedriftssamarbeid er hjemlet i konkurranseloven og ivaretas primært av et eget offentlig tilsyn, Konkurransetilsynet.

Selv om markedssvikt som nevnt kan gi gode grunner for offentlig tiltak, er ikke eksistensen ev markedssvikt i seg selv god nok grunn til å sette i verk offentlige tiltak. Det må sannsynliggjøres at myndighetene er bedre i stand til å løse problemene enn aktørene i markedet. I praksis kan det bety at fravær av offentlig inngripen i mange tilfeller er det som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt. En grunn er at markedsaktørene i mange tilfeller selv klarer å samarbeide for å overkomme informasjonsproblemer eller finner løsninger på å realisere prosjekter med eksterne effekter.

En annen viktig grunn er at det ofte er betydelige styringsproblemer i forbindelse med offentlig inngripen i markedet. Kunnskap om avkastningsmuligheter (over generell risikofri kapitalavkastning) er ofte vanskelig tilgjengelig og offentlige ikke-kommersielle aktører kan ha større problemer med å skille mellom gode og dårlige prosjekter enn det private finansinstitusjoner har. Kostnadene ved å stimulere gode prosjekter kan derfor i en del tilfeller bli høyere enn gevinstene. Offentlig finansieringsordninger må dessuten ta hensyn til at offentlige midler skaffes til veie gjennom beskatning som isolert sett reduserer effektiviteten i økonomien.

I tilfeller hvor man anser at gevinstene er høye nok til å forsvare offentlig virkemiddelbruk, må virkemiddelbruken innrettes mot å unngå uønskede bivirkninger og incentiver. Uønskede virkninger er fare for at offentlige støttetiltak bare erstatter privat finansiering istedenfor å komme i tillegg til denne, at administrasjonskostnadene kan være høye både innen det offentlige og hos søkerne, samt at man kan ende opp i en situasjon hvor bedriftenes atferd mer rettes mot å framstå som støtteverdige enn mot å være innovative.

Resonnementene overfor er vel kjent for overordnede departement og for Innovasjon Norge. En forutsetning for Innovasjons Norges virkemiddelbruk blir derfor at bedriftsrettet bistand og aktiviteter målrettes mot situasjoner med markedssvikt, samtidig som en – så langt det er mulig – sikrer seg mot å støtte eller igangsette aktiviteter som aktørene hadde gjort på egen hånd.

4.4.3 Innovasjon Norges tjenester egnet til å bøte på markedssvikt

Senere i evalueringen drøfter vi mer inngående måloppnåelse knyttet til konkret virkemiddelbruk. Men kan man si noe om Innovasjon Norges tjenester retter seg mot spesifikke former for markedssvikt?

Innovasjon Norge tilbyr følgende fem tjenestetyper

- bidrag til å *finansiere* prosjekter (lån eller tilskudd)
- *rådgivning* i forbindelse med bedriftsutvikling eller markedsframstøt
- *profilering* av norsk næringsliv generelt og Norge og norsk reiseliv spesielt
- bidrag til *kompetanseutvikling* i enkeltbedrifter i form av kurs og kunnskapsutviklingstjenester
- støtte til *nettverksutvikling* mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsmiljøer

Etter vår vurdering adresserer de fem tjenestetypene i utgangspunkt ulike former for markedssvikt. I omvendt rekkefølge av listen over vil vi peke på:

- Støtte til *nettverksutvikling* mellom bedrifter tar utgangspunkt i at det foreligger ulike typer samvirkegevinster mellom bedrifter som ikke utløses uten offentlig medvirkning. Evaluering av nettverksrettede program tyder på at innovasjon Norge faktisk forholder seg til reell markedssvikt knyttet til uforløste samvirkegevinster. Vi viser i den forbindelsen til Econ Pöyry (2009a og 2009c).
- Bidrag til *kompetanseutvikling* i enkeltbedrifter har i praksis form av at Innovasjon Norge tilbyr en rekke kurs og seminarer, i stor grad innen temaer knyttet til internasjonalisering, men også andre kurs som kan virke utviklende for nøkkelpersoner i enkeltbedrifter. Bedriftene betaler bare deler av kostnadene ved kursene. Begrunnelsen er at deler av kunnskapen som tilbys er kunnskap hvor Innovasjon Norge har utviklet spesialkompetanse som tilbys alle norske bedrifter i form av et fellesgode. I tillegg vil deler av kunnskapsutviklingen komme flere bedrifter til gode enn bare deltakerne gjennom at kursdeltagerne interagerer med andre norske bedrifter i uforpliktende nettverk og at medarbeidere slutter og begynner. Tjenestetypen kan slik sett begrunnes også ved at det foreligger eksterne effekter knyttet til kunnskapsproduksjon.
- *Profilering* av norsk næringsliv generelt og Norge og norsk reiseliv spesielt har preg av å være et kollektivt gode som det ville bli produsert for lite av om ikke en offentlig aktør hadde finansiert aktivitet. Vi diskuterer omfanget og innretningen av denne aktiviteten i kapittel 7.
- Innovasjon Norges *rådgir* enkeltbedrifter i forbindelse med bedriftsutvikling eller markedsframstøt. Hovedtyngden av rådgivningen er i form av rådgivning i forbindelse med prosjektgjennomgang og i forbindelse med henvendelser av ulikt slag. Denne rådgivningen må sees på som en form for fellesgode som tilbys som en del av den infrastrukturen for bedriftsrettet bistand som Innovasjon Norge er. Kostnadene knyttet til mer komplisert rådgivning må bedriftene betale fullt eller delvis. Vi drøfter betalingsordningen mer inngående i kapittel 13.
- *Finansielle tilskudd* kan gis til prosjekter innunder de ulike målene. Tilskudd skal gis til prosjekter som ellers ikke ville ha kommet i stand, gitt at prosjektet oppfyller målstrukturen. Tilskudd til enkeltprosjekter kan begrunnes både ved at det foreligger skjevfordelt informasjon og i noen tilfeller at det foreligger eksterne effekter av et eller slag. Normalt vil det være asymmetrisk informasjon som kan begrunne at et prosjekt ikke får tilstrekkelig finansiering.

- Skjevfordelt informasjon kan også begrunne hvorfor det er behov for et tilbud av *risikolån* til særlig risikofylte prosjekter.

Finansielle tjenester i form av lån med ordinær lav risiko er det vanskeligere å begrunne rent prinsipielt. Vi har i Norge en velutviklet banksektor og i prinsippet bør den kunne ha et tilstrekkelig tilbud av lavrisikolån. To grunner kan likevel tale for at det foreligger en form for markedssvikt også her og som kan begrunne Innovasjon Norges tilbud av slike lån.

For det første har Innovasjon Norge opparbeidet en betydelig kompetanse innen lån til primærnæringene som gjør at de er tilnærmet en ordinær bank for primærnæringene og andre tilknyttede næringer. Lånene tilbys til nær kommersielle vilkår. Fordi det er krevende å utvikle god sektorkompetanse, kan det argumenteres for at uten Innovasjon Norges tilbud kan konkurransen om å låne ut til deler av næringslivet bli for lav. Vi har innenfor evalueringen ikke kunne verifisere dette, men intervju både innenfor denne evalueringen og innenfor rammen av Grünfeldt m.fl. (2010) tyder på at Innovasjon Norge oppfattes som en liten spesialisert lånetilbyder som tilbyr andre typer lån enn øvrige norske banker.

For det andre kan særlige forhold knyttet til små og mellomstore bedrifter tilsi at nettopp disse bedriftene ikke har et fullgodt lånetilbud i alle sammenhenger. En grunn er i så fall at skjevfordelt informasjon skaper større problemer for små og mellomstore bedrifter. SNF forsøkte i 2008 (Mjøs og Stamland (2008)) å kartlegge om dette var tilfelle. Studien konkluderte med at ”det er *mulig* at kredittilgangen er svak i forhold til kredittbehovet utenfor sentrale områder”.

Ovenstående tar ikke sikte på å avgjøre om alle virkemidlene til Innovasjon Norge faktisk treffer reell markedssvikt, til det kreves en evaluering av hvert enkelt program og tjeneste. I kapittel 14, gjengir vi imidlertid informasjon som tyder på at det til dels er store forskjeller i om de ulike programmene og tjenestene forholder seg til reell markedssvikt.

På et overordnet nivå kan vi likevel konkludere med at de tjenestetypene Innovasjon Norge tilbyr har egenskaper som gjør dem egnet til å bøte på markedssviktproblemer.

5 LITEN ENDRING I VEKTLEGGING AV INNOVASJON

Innovasjonsrettede virkemidler via Innovasjon Norge har vokst i evalueringsperioden. Veksten skyldes økning i bevilgninger til spesielt innovasjonsrettede programmer. En større andel av Innovasjon Norges samlede virkemidler har hovedformål innovasjon i 2008, sammenlignet med 2004, men endringen er liten. Av saker som saksbehandlerne har vurdert som innovasjonsprosjekter, er om lag 2/3 innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Andelen har økt svakt i evalueringsperioden, primært som følge av økte bevilgninger til OFU/IFU-ordningen. Andelen burde etter vår vurdering vært høyere for å bidra til økt verdiskaping. Begrunnelsen for å støtte innovasjonsprosjekter er størst for prosjekter som både har høy innovasjonsgrad og er forbundet med stor risiko. Andelen slike prosjekter framstår som for lav i dag og bør økes. Ressursandelen knyttet til innovasjonsrettede virkemidler til bedrifter i sentrale strøk er betydelig lavere enn sysselsettingen i sentrale strøk tilsier. Årsaken er neppe at potensielt innovative prosjekter er færre i sentrale strøk, men heller bindinger i de ulike virkemidlene. Færre geografiske og sektormessige bindinger i tilgjengelige virkemidler vil trolig gjøre det enklere for Innovasjon Norge å fremme de mest innovative prosjektene.

5.1 HVORFOR STØTTE INNOVASJON?

Den grunnleggende begrunnelsen for næringspolitiske tiltak er å stimulere til økonomisk vekst – å bidra til økt verdiskaping. De siste to hundre årene har verden opplevd en økonomisk vekst uten sidestykke i menneskenes historie. Veksten har medført en kontinuerlig økning i gjennomsnittlig levestandard i moderne markedsøkonomier, til et nivå få trodde var mulig for bare en generasjon siden. Tilvenningen til den kontinuerlige veksten kan synes å ha gått like raskt. Å gå tilbake til levestandarden for eksempel i 1979 ville for de fleste trolig oppleves som ”utålelig”; uten internett, mobiltelefon, rimelige flyreiser eller snøkanoner, for å nevne noen endringer vi har opplevde de siste 40 årene.

Drivkreftene bak økonomisk vekst er forklart av flere. Den amerikanske økonomien Robert Solow fikk nobelprisen i økonomi i 1987 bl.a. for (25 år tidligere) å ha vist at ”smart vekst” eller innovasjon var langt viktigere for økonomisk vekst enn økt tilgang på produksjonsfaktorer som kapital, arbeidskraft eller råvarer. Faktisk kunne økt tilgang på innsatsfaktorer bare forklare 15 prosent av den målte økonomiske vekten. De øvrige 85 prosentene måtte skyldes noe annet. En rekke senere studier har videreutviklet forståelsen av kontinuerlige innovasjoner som den sentrale kilden til økonomisk vekst, se for eksempel Nathan (2004).

Men hva menes egentlig med innovasjon? Den vanligste forklaringen er at det er noe nytt – en ny tjeneste, et nytt produkt eller en nye måter å frambringe varer og tjenester på (produsere eller organisere). Likevel er innovasjon i form av nye produkter eller produksjonsmåter neppe hele forklaringen på hva Solow kalte smart vekst. Ny teknologi eller kunnskap må forenes med suksessfull lansering på markedet. Baumol et al (2007) sier det slik:

> *“(…) Even the best inventions are useless unless they have been designed, marked, and modified in ways that make them commercially viable. This requires someone who realizes the commercial opportunity presented by the innovation (or even a seemingly small element of the breakthrough), which sometimes is not the purpose the inventor had in mind, and then takes all the steps necessary to turn that opportunity into something many consumers will want to buy. (…)”*

Omfanget av innovasjoner i et samfunn er nært koblet til hvilke incentiver innovatører har til å utvikle og markedsføre gode ideer. Baumol et al (2007) peker på følgende fire faktorer som særlig sentrale for avanserte økonomier som er avhengige av ytterligere innovasjoner for videre vekst:

- Det bør være enkelte å starte nye, og enkelt å avslutte, virksomheter. Effektiv allokering av kapital til nye virksomheter er en del av denne påpekningen
- Samfunnet må verdsette virksomheter som er resultat av nyttig entreprenøriell aktivitet
- Myndigheter må motvirke næringsaktiviteter som primært har til hensikt å få tilgang til verdier som er skapt i stedet for å bidra til å skape nye verdier (rent seeking)
- Sikre fortsatte incentiver til å innovere både hos nye og etablerte virksomheter. Viktigst er åpenhet for internasjonal handel.

Det er ikke faglig enighet om hvilke makroøkonomiske rammer som må være tilstede for å få best incentiver til innovasjon i avanserte økonomier. Normalt pekes det på flere faktorer enn Baumol et al (2007) framhever, men det er liten uenighet om faktorene nevnt av Baumol er viktige. Vi går ikke inn i den debatten. Vi peker imidlertid på at gode overordnede økonomiske incentivene må ligge i bunn for at en kan vente effekt av særskilte innovasjonsstimulerende virkemidler. Begrunnelsen for særskilte innovasjonsstimulerende virkemidler hviler på at de overordnede incentivene ikke er tilstrekkelig for å få det ønskede innovasjonsomfanget.

Bedriftsrettede tiltak for å stimulere innovasjon må på en eller annen måte adressere ulike former for markedssvikt som medvirker til at innovatører ikke lanserer innovasjon i tilstrekkelig omfang uten offentlig inngripen. Eksempelvis kan det tenkes at risikoen ved etablering av ny virksomhet er større enn innovatørene har evne til å ta. Statlig finansieringstilbud reduserer finansieringskostnadene, slik at også risikoen blir mindre. Utvikling av ideer innebærer større risiko enn tilgjengelige investorer evner å ta. Utvikling av nye ideer kan også være nyttig for flere bedrifter enn den som utvikler ideen i første omgang. Offentlig prosjektstøtte kan være nødvendig for at idéutvikleren skal kunne ta hensyn til slike eksterne effekter.

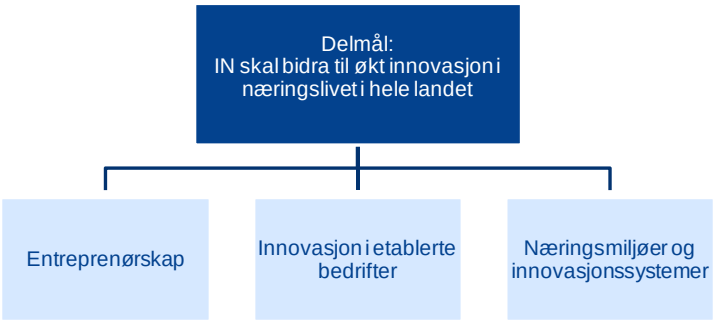
Størrelsen på dynamiske næringsmiljøer kan også bety mye som kilde til dynamisk idéutvikling. Miljøene kan trenge koordinerende hjelp for å komme i gang eller videreutvikles. Markedsintroduksjon kan også gå raskere eller enklere om kunnskap om gode partnere og potensielle fallgruver blir enklere tilgjengelig.

Ovenstående begrunner bruk av Innovasjon Norges virkemidler for å øke omfanget av innovasjon i næringslivet. I det følgende drøfter vi Innovasjon Norges innsats for å nå dette målet.

5.2 TRE KLART AVGRENSEDE ARBEIDSOMRÅDER

Innovasjon Norge konsentrerer sin innsats innenfor tre arbeidsområder for å bidra til målet om økt innovasjon i næringslivet:

Figur 5.1 Delmålet Innovasjon og tilhørende arbeidsområder



Entreprenørskap

Vilje og evne til å starte nye bedrifter er både en essensiell del av alle innovative økonomier. *Entreprenørskap* er også helt nødvendig for å få fram et mangfold av nye virksomheter som kan utfordre det etablerte næringslivet, og som kan utnytte nye muligheter. I en kategorisering av ulike typer markedsøkonomier framhever Baumol et al (2007) land med en god blanding av incentiver til entreprenørskap og etablerte bedrifter som den mest effektive versjon av innovative økonomier. Entreprenørskap som begrep bør imidlertid ikke forstås som primært "oppstart av nye bedrifter". Oppstart av en ny virksomhet tilnærmet lik det man finner andre steder, representerer i liten grad entreprenørskap slik begrepet brukes i innovasjonslitteratur. Entreprenørskap brukes her om nye virksomheter eller nyskapende virksomheter som skaper verdier på nye måter.

Vi har i evalueringen sammen med Innovasjon Norge fordelt de ulike virkemidlene på de ulike arbeidsområdene. Under arbeidsområdet entreprenørskap har vi primært lagt Stipend til etablerere, programmer som FORNY, Kvinner i fokus og Unge i fokus samt tilskudd til konsulentbistand og opplæring og Gründergrupper. Stipend til etablerere er det største av virkemidlene innenfor dette området. Dette er alle virkemidler som på ulike bidrar til å forenkle oppstart av nye virksomheter. Virkemidler som stimulerer etablerte nyskapende virksomheter er lagt til delmålet Innovasjon i etablerte bedrifter.

Innovasjon i etablerte bedrifter

De fleste innovasjoner skjer innenfor rammen av allerede etablerte bedrifter. Det betyr at *innovasjon i etablerte bedrifter* er et sentralt arbeidsområde for å nå målet om økt innovasjon. Under dette arbeidsområdet finner vi for eksempel programmer og tjenester som forskings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU), tilskudd til FoU, programmer som Maritim utvikling, Designprogrammet og ulike Verdiskapingsprogrammer, samt deler av Bygdeutviklingsmidlene.[12] Som vist i kapittel 4 er tilskudd til FoU og OFU/IFU-ordningen de største. Også ulike finansieringstjenester som lavrisikolån og risikolån er lagt til dette arbeidsområdet.

Utvikling av næringsmiljøer og innovasjonssystemer

Deltakelse i *næringsmiljøer og innovasjonssystemer* med internasjonale koblinger kan være viktig for å overkomme barrierer knyttet til kommunikasjon mellom kunder, leverandører, inspirerende konkurrenter, kunnskapsleverandører (akademia og andre) og fellesaktiviteter knyttet til profilering og videreutvikling av infrastruktur knyttet til kunnskapsoppbygging o.a. Programmer for å stimulere eksplisitte geografiske næringsmiljøer bygger i stor grad på en rik litteratur som drøfter betydninger av næringsklynger for bedrifters konkurranseevne og vekst. Litteraturen er i stor grad inspirert av Porter (1998). Se også NOU 1996:17, som drøfter betydningen av klynger for økt verdiskaping.

Under Innovasjon Norges arbeidsområde næringsmiljøer finner vi ARENA-programmet, BIT-programmet, NCE-programmet og ulike andre nettverkstjenester.

Arbeidsområdene dekker innovasjonsmålet på en god måte

Vår vurdering er at Innovasjon Norges tre arbeidsområder gir en god oppdeling av hvordan Innovasjon Norge kan bidra for å nå målet om økt innovasjon. Det første skal stimulere innovasjon i form av å stimulere til å starte nye – fortrinnsvis innovative – virksomheter. Det andre skal bidra til innovasjon i etablerte bedrifter. Det tredje skal bidra til å legge til rette for bedre fungerende næringsmiljøer som kan gi innovative bedrifter bedre vekstvilkår. Vi mener derfor målstrukturen på dette punktet er velegnet for Innovasjon Norges arbeid med innovasjon.

---

[12] Sentrale bygdeutviklingsmidler.

5.3 NOE OPPRIORITERING AV RESSURSER TIL INNOVASJON, LIK FORDELING MELLOM ARBEIDSOMRÅDENE

Vi har hittil vurdert begrunnelsen for å støtte innovasjon og drøftet hovedinnretningen av Innovasjon Norges innsats innenfor delmålet. Nedenfor vurderer vi hvordan ressursbruken innenfor delmålet innovasjon har utviklet seg i perioden fra 2004 til 2008, og hvordan ressursene fordeles på innsatsområder, næringer og geografisk beliggenhet. Analyse av ressursbruk kan gi oss informasjon om Innovasjon Norge bruker mer eller mindre midler til det aktuelle delmålet. Analyse av ressursbruken er en tilnærming til å belyse om Innovasjon Norge oppnår målet om økt innovasjon i hele næringslivet. At det brukes ressurser på innovasjon er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som at det blir mer innovasjon. Vi drøfter derfor også, så langt det er mulig, måloppnåelse ut i fra vurderinger av oppnådd effekt.

5.3.1 Svak økning i ressurser til innovasjon, men økningen er bestemt av bevilgningsstrukturen

Målt i 2008-kroner innvilget Innovasjon Norge 50 prosent mer tilskudd og 85 prosent mer lån til aktiviteter rettet mot innovasjon i 2008 sammenlignet med 2004. Isolert sett er dette betydelig vekst i ressurser bruk til innovasjon. Den absolutte vektleggingen av innovasjon som mål har dermed økt. Vi så i kapittel 4 at den relative andelen av tilskuddsmidler til innovasjon var om lag uendret fra 2004 til 2008 (60 prosent), mens andelen av lån til innovasjon økte noe som andel av total lånevolum (fra i underkant til i overkant av 40 prosent). Samlet sett innebærer dette at det er grunnlag for å hevde at innovasjon prioriteres relativt sett noe mer enn tidligere, i form av at en større andel av ressursene i Innovasjon Norge tilflyter dette delmålet.

Framstillingen over er basert på en fordeling av de ulike virkemidlene til de ulike målene i Innovasjon Norge etter den *primære hensikten med virkemidlet*. Denne ressursfordelingen er utarbeidet i forbindelse med dette evalueringsprosjektet. Ettersom virkemidlene både fra oppdragsgiver og Innovasjon Norge er ment å oppfylle til dels flere mål, vil denne fordelingen ikke fullt ut gjenspeile den faktiske ressursbruken på området. Det er likevel vår vurdering at tydeliggjøring av hva som er den primære hensikten med et virkemiddel får fram hvilke prioriteringer som ligger bak fordeling av midler mellom virkemidler.

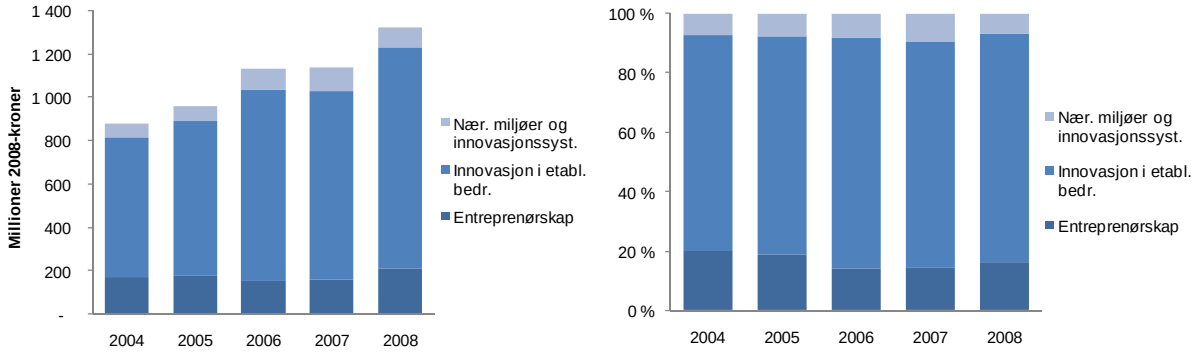
5.3.2 Relativt lik vektlegging av de ulike arbeidsområdene

I Figur 5.2 har vi vist utviklingen i ressurser som benyttes til programmer og tjenester (virkemidler) under delmålet om innovasjon, både samlet sett og fordelt på de tre arbeidsområdene.

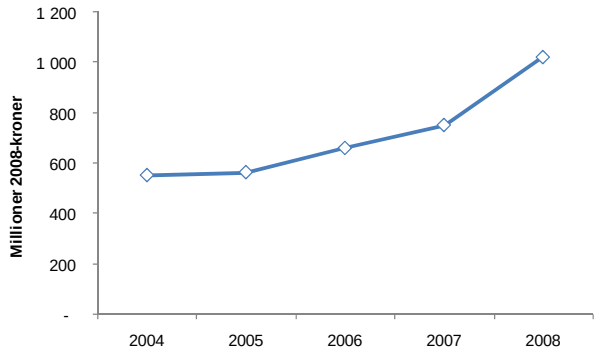
- Det benyttes flest tilskuddsmidler innenfor arbeidsområdet innovasjon i etablerte bedrifter (77 prosent i 2008), men den relative fordelingen mellom de tre arbeidsområdene har endret seg lite i perioden. I den grad det kan sies å være en endring, er det relativt sett mindre ressurser til entreprenørskap til fordel for innovasjon i etablerte bedrifter.
- Lån til innovasjon er i all hovedsak rettet inn mot innovasjon i etablerte bedrifter. Vi har valgt å vise utviklingen i de ulike formene for lån samt garantier.

Figur 5.2 Utvikling i ressurser til Innovasjon

Tilskudd



Lån til innovasjon i etablerte bedrifter



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

At fordelingen av midler mellom de ulike arbeidsområdene er relativ stabil gjenspeiler at bevilgningene til ordningene som inngår vokser i takt.

Fordelingen av ressurser mellom virkemidler tilordnet arbeidsområdene er i hovedsak bestemt av bevilgningene fra overordnet departement, på samme måte som fordelingen mellom Innovasjon Norges delmål.

Virkemidler for å fremme innovasjon i etablerte bedrifter har vokst litt raskere enn virkemidler tilordnet de to andre arbeidsområdene, noe som i stor grad kan tilskrives sterk bevilgningsøkning i programmene OFU/IFU og Maritim utvikling.

Intervjuer med ulike aktører i prosjektet tyder på at Innovasjon Norge har spilt en mer aktiv rolle i utvikling av programmer innenfor arbeidsområdet næringsmiljøer og innovasjonssystemer enn innenfor de øvrige delmålene. Blant annet ble programmet Norwegian Centres of Expertise utviklet og opprettet i 2005 av Innovasjon Norge sammen med SIVA og Norges forskningsråd i nær dialog med departementene. Den samlede ressurstilgangen til dette arbeidsområdet har likevel ikke vokst i samme takt som arbeidsområdet innovasjon i etablerte bedrifter, som følge av svakere vekst i andre nettverksprogrammer.

I forhold til fordelingen mellom arbeidsområdene, synes det ikke som det i evalueringsperioden har vært noen reell vurdering av vesentlig omfordeling av ressurser og at virkemidler som skal stimulere til innovasjon i etablerte bedrifter har blitt oppfattet som viktigst.

Når det gjelder lån til innovasjon i etablerte bedrifter, har sammensetningen av lånene endret seg i retning av at en større andel lån gis som risikolån, både landsdekkende og distriktsrettet risikolån.

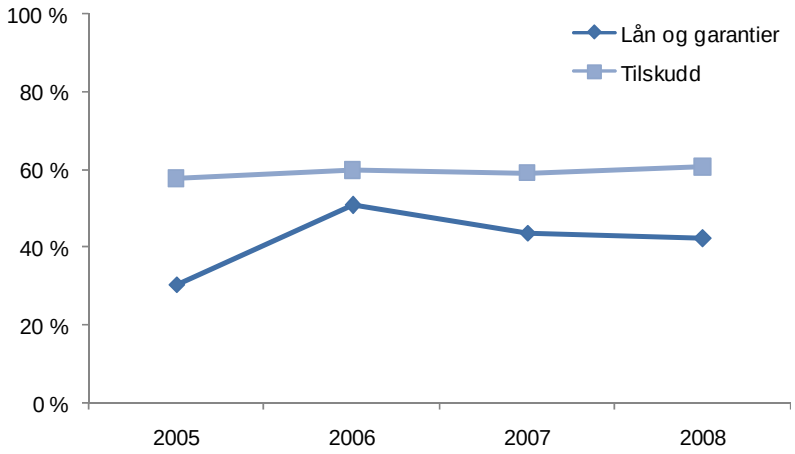
5.4 VRIDNING MOT HØYERE INNOVASJONSGRAD

Kategorisering av *saker etter formål er en annen* måte å vurdere prioritering av innovasjonsmålet. Saksbehandlere i Innovasjon Norge kategoriserer alle saker etter ulike formål. Formålet kan være ulike former for innovasjon, kompetanseutvikling, miljøforbedringer og lignende. De definerte formålene er ikke gjensidig utelukkende, men sakene kategoriseres etter det primære formålet med saken, uavhengig av hvilket virkemiddel saken trekker på. Kategoriseringen i denne type innovasjon ble innført fra og med 2005.[13]

5.4.1 Stabil andel tilskudd kategoriseres med formål innovasjon

Dersom vi innenfor delmålet om innovasjon summerer alle midler som saksbehandlerne har kategorisert med *formål innovasjon*, ser vi at andelen av tilskuddsmidlene som er kategorisert med dette formålet ligger stabilt på 60 prosent gjennom perioden, se Figur 5.3. Andel lån til delmålet innovasjon som saksbehandlerne kategoriserer med formål innovasjon er høyere i 2008 enn i 2005, men har en synkende tendens fra 2006 til 2008.

Figur 5.3 Andel av tilskudd og lån/garantier til innovasjon. Saksbehandlernes vurdering



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Kategoriseringen med innovasjon som formål kan tolkes som et direkte uttrykk for innovasjon i prosjektene. Andre formålskoder kan tolkes som uttrykk for aktiviteter som styrker forutsetninger for senere innovasjon. Dette er for eksempel formålskoder som idéutvikling, kompetanseutvikling og utvikling av næringsmiljøer og nettverk. Jevnt over mellom 25 og 30 prosent av tilskuddene til delmålet innovasjon karakteriseres som tilskudd med ett av disse tre formålene, med hovedvekt på kompetanseutvikling og utvikling av næringsmiljøer og nettverk. Sammen med tilskuddene som går til formålet innovasjon utgjør disse formålene mellom 85 og 90 prosent av samlede tilskudd til delmålet innovasjon. Lån blir i liten grad karakterisert med formål idéutvikling, kompetanseutvikling og utvikling av næringsmiljøer og nettverk.

[13] Fra og med 2009 blir alle prosjekter i Innovasjon Norge kategorisert etter innovasjonsnivå og innovasjonstype uavhengig av hva som er formålet med prosjektene. Fra samme tidspunkt er innovasjonsnivå fjernet fra formålskodingen av prosjektene.

5.4.2 Vridning mot høyere innovasjonsgrad

Når saksbehandlerne kategoriserer sakene etter formålet innovasjon, vurderer de samtidig hva slags innovasjonsgrad prosjektet har. Innovasjonsgrad uttrykkes gjennom nivået på innovasjonen, det vil si om innovasjonen er på internasjonalt nivå, nasjonalt nivå, fylkesnivå, bransjenivå eller bedriftsnivå. Internasjonalt og nasjonalt nivå uttrykker den høyeste innovasjonsgraden.

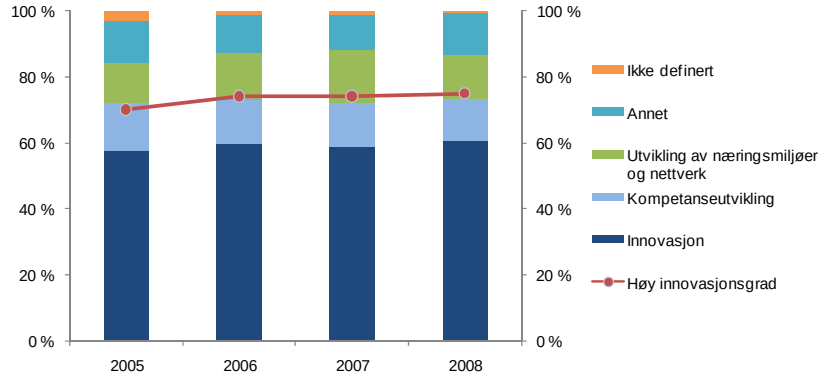
Det kan reises spørsmål ved om denne inndelingen av innovasjonsgrad er den som best fanger opp potensialet ved innovasjonen. Skal innovasjonen spille en vesentlig rolle for å bidra til økt verdiskaping i Norge, bør prosjektet være innovativt i en norsk sammenheng. Støtte til et prosjekt som ikke er mer nyskapende enn at det finnes tilsvarende andre steder i landet styrker konkurranseevnen til den mottakende bedriften, men norsk verdiskaping blir ikke styrket. For Norge som helhet kunne man oppnå det samme rett og slett ved å la den i utgangspunktet mest nyskapende virksomheten vinne fram i konkurransen med den andre. Nyskapende tiltak i en regional kontekst kan bidra til økt verdiskaping i landet, gitt at ressursene i virksomheten for øvrig er lite mobile. Like fullt er det primært når et prosjekt er innovativt i norsk eller internasjonal sammenheng at det bidrar til økt verdiskaping. Støtte til innovasjonsprosjekter som ikke er innovative i norsk sammenheng faller etter vår vurdering utenfor Innovasjon Norges målhierarki.

Forskjellen mellom innovasjonsnivåene; bransje, fylke og bedrift synes i denne sammenheng litt kunstig. Vi registrerer det derfor som positivt at Innovasjon Norge fra 1. Januar 2009 har endret registreringen av innovasjonsgrad, bl.a. som følge av påpekninger i Riksrevisjonen gjennomgang av organisasjonen. Fylkes- og bransjenivå er fjernet og erstattet med regionalt nivå. I evalueringssammenheng har vi likevel valgt å beholde inndelingen fra før 2009 for å kunne benytte Innovasjon Norges kundedatabase, for dermed å kunne analysere utvikling i prosjektvurderinger over tid.

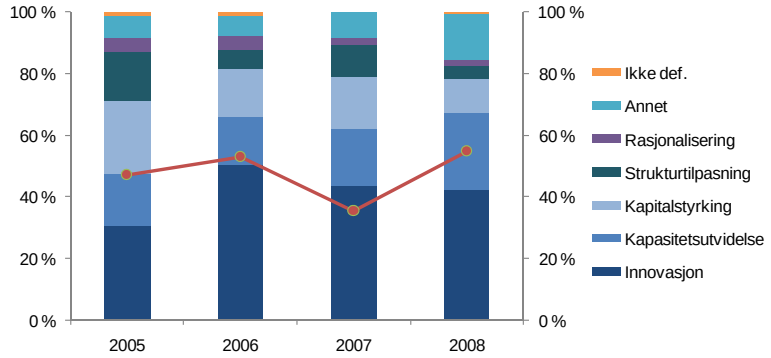
Som et uttrykk for innovasjon med høy innovasjonsgrad velger vi å benytte summen av tilskudd med internasjonal og nasjonal innovasjon som andel av samlet tilskudd med innovasjon som formål. I Figur 5.4 har vi vist utvikling i høy innovasjonsgrad for tilskudd, lån og garantier fra 2005 til 2008. Vi har også vist formålskategoriseringen for tilskudd og lån som et bakteppe. Vi minner her om at innovasjonsgrad kun er vurdert i prosjekter hvor formålet er innovasjon innenfor delmålet Innovasjon.

Figur 5.4 Innovasjonsgrad i tilskudd og lån innenfor delmålet Innovasjon

Tilskudd



Lån og garantier



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

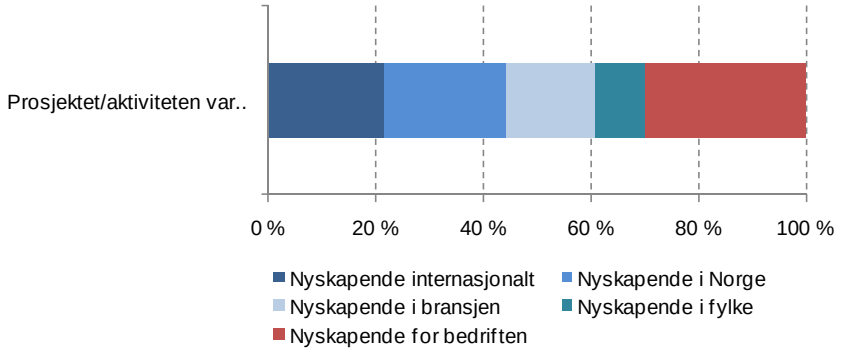
Som vi ser vurderes innovasjonsgraden i tilskuddene innenfor delmålet om innovasjon til å være relativt høy, med svakt stigende andel i perioden. Det er primært OFU/IFU-ordningen som trekker innovasjonsgraden opp. Av tilskudd i OFU/IFU-ordningen med formål innovasjon kategoriseres hele 97 prosent som aktiviteter med høy innovasjonsgrad. For lån er bildet mer ujevnt, men med unntak av 2007 ligger den i overkant av 50 prosent. Det er risikolån som bidrar til denne andelen.

Det at vi innenfor én ordning finner at saksbehandlerne vurderer 97 prosent av prosjektene til å være innovative av nasjonal eller internasjonal karakter, viser at det er mulig å utvikle ordninger med meget høy score langs denne indikatoren.

Riksrevisjonen (2008) pekte på at mange av prosjektene Innovasjon Norge registrerer som innovative har et lavt innovasjonsnivå. Tallene vi har referert over bygger på samme, men oppdatert (nyere), datakilde som Riksrevisjonen. Riksrevisjonen ser imidlertid på hele Innovasjon Norges portefølje av tilskudds- og låneprosjekter. Vi har valgt å dele porteføljen mellom hvilke delmål de ulike virkemidlene hører til. Vi kommer tilbake til innovasjonsinnholdet i delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger i kapittel 8. Det er således overensstemmelse mellom tallene som gjengis av Riksrevisjonen (2008) og våre, når det tas hensyn til at våre er fordelt på delmål.

I denne evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene har vi stilt spørsmål om bedriftenes vurdering av innovasjonsgraden i prosjektet eller aktiviteten som Innovasjon Norge bidro til. Om lag 45 prosent av bedriftene svarte at prosjektet eller aktiviteten var nyskapende internasjonalt eller nasjonalt, se Figur 5.5. Dette er om lag på linje med vurderingene saksbehandlerne i Innovasjon Norge har gjort samlet for tilskudd og lån med formål innovasjon (samlet sett for alle tilskudd og lån i Innovasjon Norge), noe som underbygger saksbehandlernes vurderinger av innovasjonshøyde.

Figur 5.5 Spørsmål til bedriftene: Hvordan vil du karakterisere innovasjonsgraden i prosjektet/aktiviteten Innovasjon Norge bidro til?



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

Vår vurdering er at om lag 75 prosent av de innovasjonsrettede tilskuddsmidlene og i underkant av 60 prosent av lånene går til prosjekter med potensial for å øke norsk verdiskaping. Samlet sett vurderes om lag 2/3 av de innovasjonsrettede sakene under dette delmålet å ha høy innovasjonsgrad. På bakgrunn av at det overordnede næringspolitiske målet er økt verdiskaping, er det vår vurdering at for prosjekter hvor *formålet er innovasjon* bør andelen med nasjonal eller internasjonal innovasjonsgrad være enda høyere enn i dag. Vi merker oss imidlertid at trenden er svakt økende, noe som vurderes som positiv i denne sammenheng.

5.4.3 Stor forskjell i innovasjonshøyde mellom programmer og tjenester

Det er stor variasjon i innovasjonshøyde mellom Innovasjon Norges ulike virkemidler. I Figur 5.6 har vi vist andelen av tilskuddsvolumet (kroner) i de ulike programmene/ tjenestene hvor saksbehandlerne i Innovasjon Norge har vurdert at sakene har høy innovasjonsgrad (nasjonal eller internasjonal innovasjon). Figuren viser alle programmer/ tjenester *uavhengig av om de sorterer under delmålet innovasjon eller andre delmål*.

I de virkemidlene som i størst grad bidrar til å løfte innovasjonshøyden, er mellom 90 og 100 prosent av tilskuddet i evalueringsperioden rettet mot prosjekter med høy innovasjonsgrad. Dette gjelder for flere mindre programmer, som Internasjonal vekstprogrammet, NCE-programmet og FORNY[14], og større programmer som OFU/IFU-ordningen. Alle disse virkemidlene har relativt sterkt internasjonalt preg, og er til en viss grad teknologirettede.

Tilsvarende er det virkemidler hvor innovasjonshøyden i tilskuddene er lav over perioden. Det gjelder eksempelvis Verdiskapingsprogrammet for reindrift, Bygdeutviklingsmidlene og Bioenergiprogrammet.

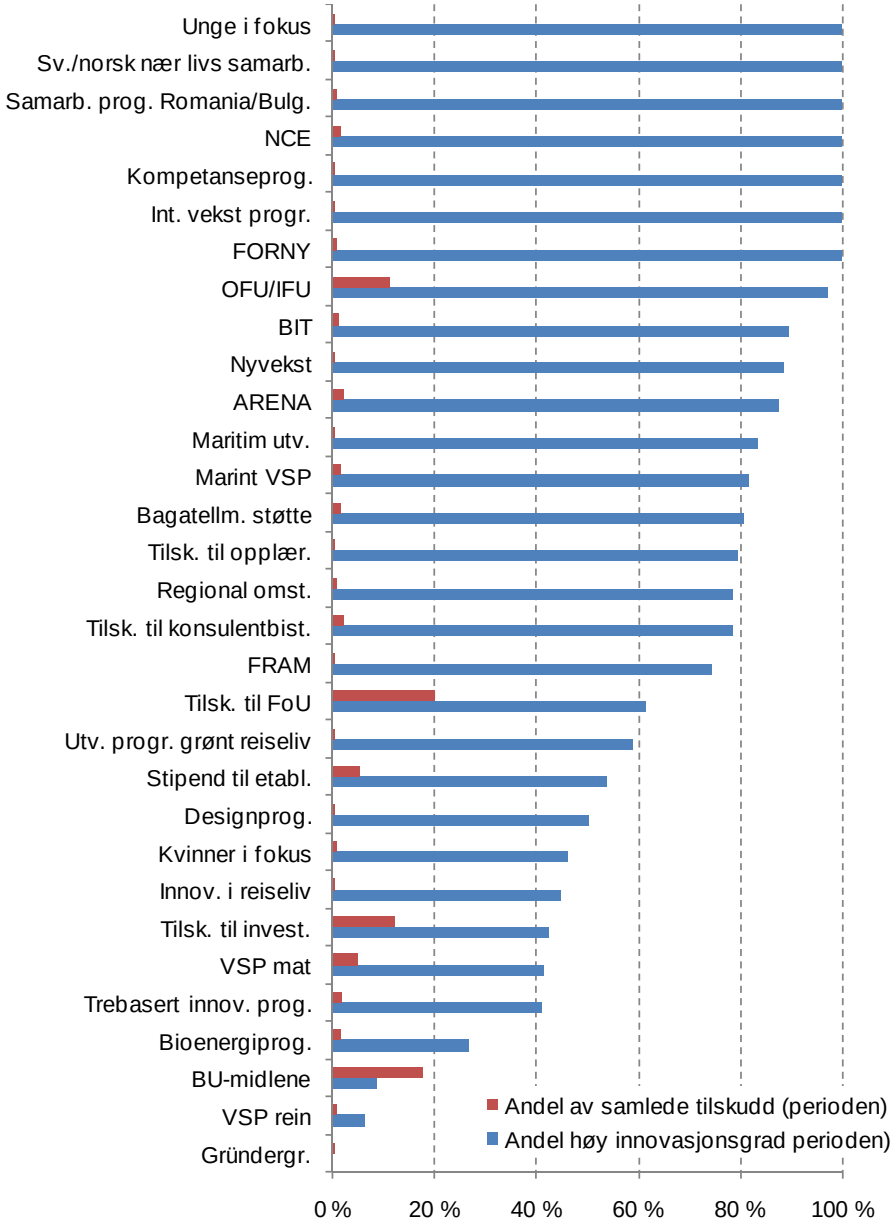
I figuren har vi også lagt inn de ulike virkemidlenes andel av samlede innvilgede tilskudd i Innovasjon Norge i perioden (2005 til 2008). OFU/IFU-ordningen markerer seg gjennom sin størrelse som et særlig viktig virkemiddel for fremme av innovasjon. Nærings- og handelsdepartementet har også styrket ordningen betydelig de siste årene, blant annet på bakgrunn av positiv evaluering av ordningen, se Econ (2007). OFU/IFU-ordningen utgjorde i 2004 om lag 9,5 prosent av tilskuddsporteføljen og i overkant av 14 prosent i 2008 (målt i kroner).

Dersom vi tar OFU/IFU-ordningen ut av beregningene av Innovasjon Norges samlede andel tilskudd med høy innovasjonsgrad (det vil si også tilskudd innenfor andre delmål

[14] FORNY er et program i regi av Norges forskningsråd, men hvor Innovasjon Norge er en samarbeidspartner i programgjennomføringen

enn Innovasjon), faller andelen (med høy innovasjonsgrad) fra 58 til 42 prosent i 2005 og fra 63 til 41 prosent i 2008. Økt vekt på OFU/IFU-ordningen har med andre ord vært sentral for å løfte innovasjonshøyden i hele Innovasjon Norges tilskuddsportefølje.

Figur 5.6 Andel av tilskudd med formål innovasjon som har høy innovasjonsgrad (nasjonal eller internasjonal innovasjon), og tilskuddets andel av samlede tilskudd. Innvilgede tilskudd i kroner i perioden 2005 til 2008



Note: Tilskudd som defineres som diverse tjenester eller bagatellmessig støtte er ikke vist

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Vi har hittil sett på andel tilskuddsvolum i de ulike virkemidlene som er karakterisert med høy innovasjonsgrad over perioden sett under ett. Dersom vi ser på utviklingen per år for hvert av virkemidlene er det til dels store forskjeller i hvordan innovasjonsgraden utvikler seg. Én årsak til variasjon er at enkeltprosjekter kan prege hele virkemidlet, for eksempel fordi enkeltprosjekter er store i forhold til samlet tilskuddsvolum under virkemidlet.

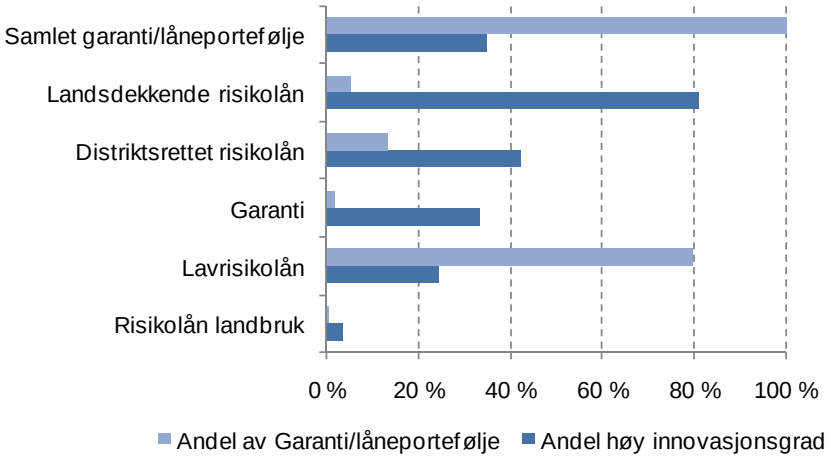
Virkemidler som FORNY og OFU/IFU har stabilt høy andel høy innovasjonsandel. BIT, Internasjonal vekstprogrammet og svensk-norsk næringslivssamarbeid har alle også høy

andel saker med høy innovasjonsgrad, men andelen i andre programmer varierer mer mellom årene. Tilskudd til FoU og Stipend til etablerere har stabil mellomhøy andel saker med høy innovasjonsgrad, mens virkemidler som Marint verdiskapingsprogram og Maritim utvikling varierer mer rundt mellomhøyt nivå. BU-midlene og Designprogrammer er eksempler på virkemidler som har stabilt lav andel høy innovasjonsgrad.

I utgangspunktet kunne utvikling i innovasjonsgrad blant innovasjonssaker vært et uttrykk for i hvilken grad Innovasjon Norge prioriterer eller finner fram til prosjekter som gjennomgående har høyere innovasjonspotensial. Som vi argumenterte for i kapittel 4 er imidlertid fordelingen av midler til prosjekter i stor grad styrt av hvilke prosjekter som løpende søker om støtte ved den enkelte distriktskontor, og det er ikke en koordinert vurdering av alle prosjekter opp i mot hverandre. Innovasjon Norges mulighet til å prioritere prosjekter med systematisk høyere innovasjonsgrad framfor andre prosjekter, er begrenset og forutsetter en kø av søknader. Saker behandles imidlertid løpende og det er i stor grad sammensetningen av virkemidler som Innovasjon Norge trekker på som bestemmer innovasjonshøyden i porteføljen.

I Figur 5.7 har vi vist andelen av *garantier og lån* som i perioden er karakterisert som å ha høy innovasjonsgrad (nasjonal og internasjonal innovasjon). Vi har også vist det enkelte virkemidlets (garanti, lavrisikolån og risikolån) andel av samlet garanti og lån i Innovasjon Norge.

Figur 5.7 Andel av garanti/lån med høy innovasjonsgrad (nasjonal eller internasjonal innovasjon) og ordningenes andel av samlede garantier og lån. Innvilgede garantier/lån i kroner i perioden 2005 til 2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Også for garanti og lån er det stor variasjon i innovasjonshøyden mellom de ulike tjenestene. Risikolån har markant høyere innovasjonshøyde enn lavrisikolån og garantier. Om lag 55 prosent av de samlede risikolånene med formål innovasjon har i perioden gått til saker med høy innovasjonsgrad. Risikolåneordningen utgjør i underkant av 20 prosent av samlet innvilget garanti og lån fra 2005 til 2008.

Vi ser imidlertid at ordinære landsdekkende risikolån har en langt høyere innovasjonsgrad enn distriktsrettede risikolån (og også enn risikolån til landbruket). Av landsdekkende risikolån som har formål innovasjon kategoriseres over 80 prosent med høy innovasjonsgrad. Landsdekkende risikolån utgjør imidlertid en mindre andel (5 prosent) av låneporteføljen enn distriktsrettet risikolån (13 prosent).

Andelen innovasjon med høy innovasjonsgrad er relativt stabil mellom årene for de ulike låneordningene, men varierer mer for risikolånene enn for lavrisikolånene.

Skal innovasjonsgraden øke er det vår vurdering at:

- de virkemidlene som over tid viser seg å treffe prosjekter med stor innovasjonshøyde best, må øke som andel av samlede tilskudds- og lånebevilgninger,
- eventuelt nye virkemidler må lære av de virkemidlene med flest innovative saker, eller
- Innovasjon Norge i større grad setter enkeltprosjekter opp mot hverandre. Det siste kan være aktuelt om tilgjengelige midler til Innovasjon Norge begrenses, det vil si at bevilgningene får en innretning og omfang som gir kontinuerlig kø av søknader.

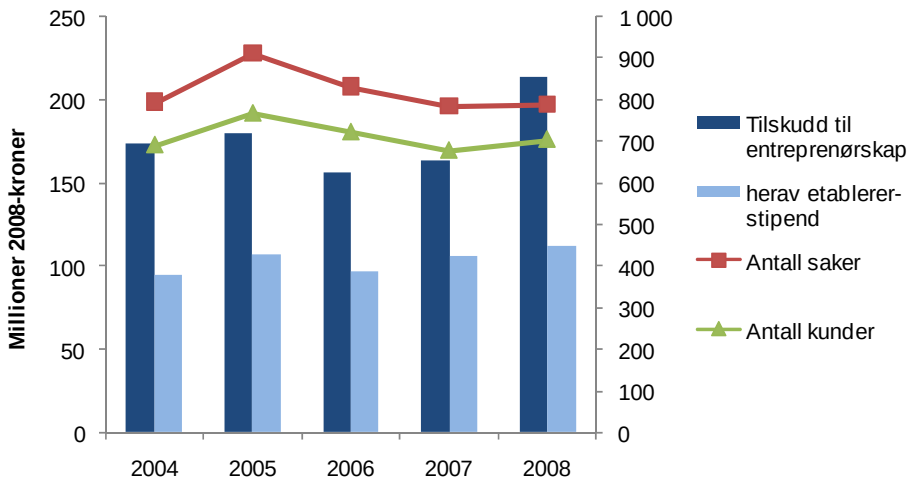
5.4.4 Fremme av entreprenørskap – et sikkerhetsnett for gode ideer

Arbeidsområdet fremme av entreprenørskap er en særskilt måte å fremme innovasjoner på, ved at det er selve bedriftsetableringen som støttes. Støtte til bedriftsetableringer fra Innovasjon Norge vil gjerne være koblet etableringer basert på en god idé, men også mer ordinære bedriftsetableringer kan støttes. Vanligste støtteform er etablererstipend som kan dekke kostnader som naturlig er relatert til etableringsfasen, som egen lønn, konsulentbistand, kortere kurs direkte knyttet til bedriftsetableringen, mindre fysiske investeringer og ekstraordinære kostnader relatert til oppstart av virksomheten.

I utgangspunktet kan det tenkes at en rekke lite innovative ideer også kan kvalifisere for støtte under disse virkemidlene. Virkemidlene kan imidlertid sees i et videre perspektiv. Selve vissheten om at det finnes virkemidler for støtte til oppstart av egen virksomhet, senker terskelen for mange til å prøve seg som gründere, noe som kan bredde ut tilfanget av nye innovative ideer. I et slikt perspektiv kan man se på etablererstøtte som en type sikkerhetsnett for gründere. Det er likevel verdt å merke seg at jo større virkemidlet blir, jo vanskeligere vil det bli for saksbehandlerne i Innovasjon Norge å forbeholde virkemidlet til de mest innovative nyetableringene.

Målt i 2008-kroner benytter Innovasjon Norge 23 prosent mer tilskuddsmidler til entreprenørskap i 2008 sammenlignet med 2004, se Figur 5.8. På samme måte som for Innovasjon Norge samlet, ser vi imidlertid også en nedgang i antallet saker og kunder.

Figur 5.8 Utvikling i ressurser til entreprenørskap



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

5.4.5 Stor forskjell i hvilke virkemidler som indirekte fremmer innovasjon

En rekke saker dreier seg om støtte til prosjekter som indirekte fremmer innovasjon. Det kan være støtte til idéutvikling, kompetanseutvikling og utvikling av næringsmiljøer og nettverk. Også når formålet ved en sak er som over, ser vi relativ stor variasjon i omfang og treffsikkerheten mellom de ulike virkemidlene:

- Det er få virkemidler som direkte retter seg mot idéutvikling, sannsynligvis fordi formålet fanges opp av andre formål (for eksempel innovasjon).
- Virkemidler som Kvinner i fokus og Unge i fokus har et høyt antall saker med formål kompetanseutvikling. Det samme gjør FRAM (som er et kompetanseprogram) og Designprogrammet.
- Virkemidler som Arena-programmet, NCE og Utviklingsprogrammet for grønt reiseliv rangerer høyt når formålet er utvikling av næringsmiljøer og nettverk, noe som jo er hensiktene med disse programmene. Også Marint verdiskapingsprogram, program for Maritim utvikling og program for Regional utvikling har dette som formål. Alle disse virkemidlene er relativt små.

Kundedatabasen til Innovasjon Norge gir ikke gode indikatorer for måloppnåelse knyttet til virkemidler rettet mot av idéutvikling, kompetanseutvikling og utvikling av næringsmiljøer og nettverk. Vurdering av virkemidler hvor målet er å fremme *prosesser* i retning av et mer ultimalt mål som økt innovasjon, må vanligvis evalueres gjennom særskilte evalueringer med et betydelig omfang av intervjuer. Vi merker oss imidlertid at det i evalueringer av NCE-programmet og Marint verdiskapingsprogram, gis relativt gode tilbakemelding på måloppnåelse knyttet til fremme av nettverk, se Econ Pöyry (2009a) og Econ Pöyry (2009b). Vi kommer tilbake til vurdering av Innovasjon Norges fremme av næringsmiljøer og nettverk i omtale av Innovasjon Norges pådriverrolle i kapittel 12.

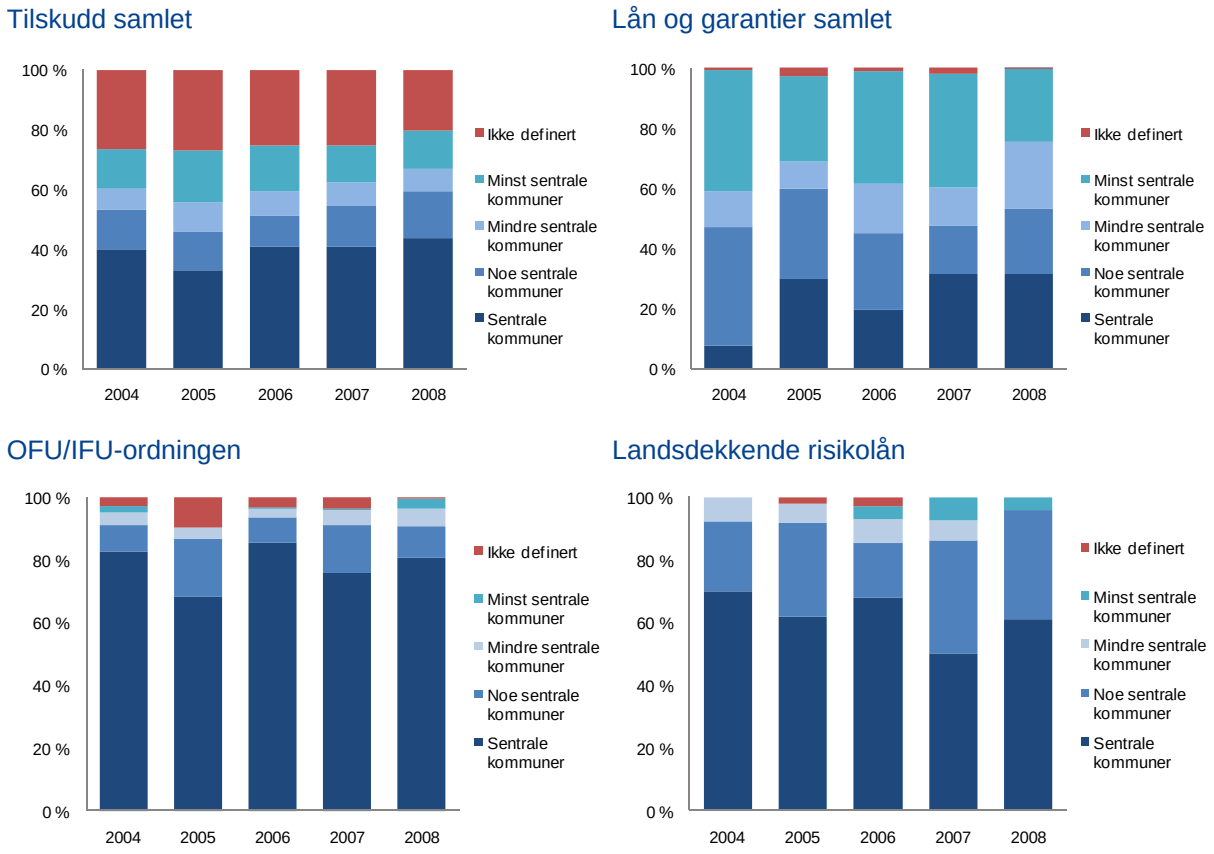
5.5 BEHOV FOR STØRRE RESSURSANDEL TIL INNOVASJON I SENTRALE STRØK

Delmålet om innovasjon handler om å bidra til innovasjon i næringslivet *i hele landet*. Innovasjon Norge har både innovasjonsfremmende virkemidler som er landsdekkene (for eksempel OFU/IFU-ordningen) og virkemidler hvor finansieringen skjer via fylkes-kommuner som i praksis begrenser bruken av virkemidlet til prosjekter i det aktuelle fylket. En rekke virkemidler er imidlertid avgrenset til å fremme innovasjon i særskilte sektorer. I praksis er de fleste sektorprogrammene knyttet til næringer som står relativt sterkt i distriktene. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan ressursene til virkemidler under delmålet Innovasjon fordeler seg geografisk.

5.5.1 Halvparten av tilskudd og lån innenfor innovasjonsrettede virkemidler til kunder i sentrale strøk

Vi har nedenfor tatt utgangspunkt i evalueringens fordeling av ressurser til delmålet innovasjon. Vi har så fordelt tilskudd og lån i henhold til lokaliseringen til kundene som har mottatt tilskuddet eller lånet. Lokaliseringen er sortert etter sentralitet på kundenes kommune, se Figur 5.9. Vi har vist situasjonen for henholdsvis tilskuddene samlet og lånene samlet. I tillegg har vi vist situasjonen for to virkemidler som i stor grad er rettet inn mot innovasjon, OFU/IFU-ordningen og landsdekkende risikolån. Antakelsen er at disse i større grad enn andre virkemidler er rettet mot bedrifter i sentrale strøk, noe som bekreftes.

Figur 5.9 Tilskudd og lån (kroner) til Innovasjon etter bedriftenes lokalisering



Note: Ikke definert kan typisk være prosjekter som sorterer til flere kommuner

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

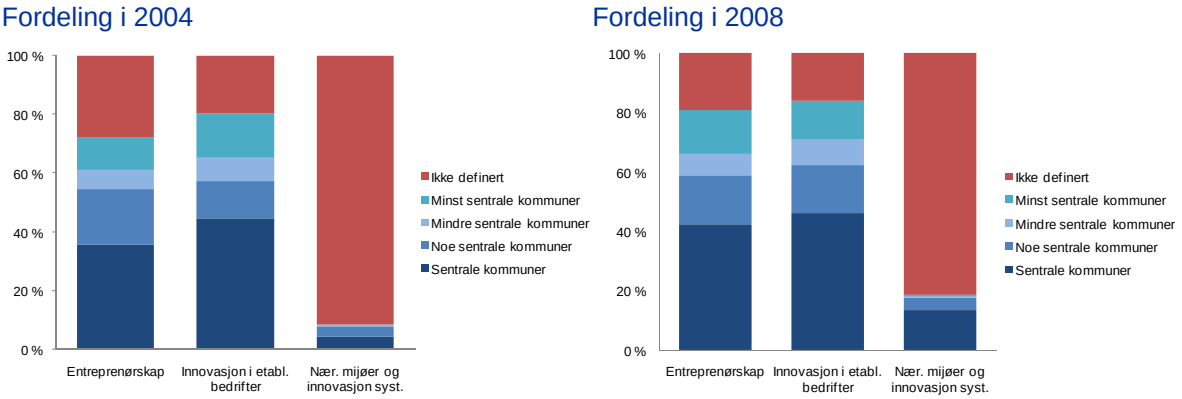
Om lag halvparten av tilskuddsmidlene og lånene er tildelt kunder som er lokalisert i sentrale eller noe sentrale kommuner. For tilskudd går utviklingen svakt i retning av at denne andelen øker over perioden, mens den er mer variabel for lån og garantier. Andelen som er lokalisert i sentrale kommuner er også generelt høyere for tilskudd enn for lån. Andelen midler til virksomheter i sentrale eller noe sentrale kommuner er likevel langt lavere enn sysselsettingen i markedsrettet virksomhet i disse kommunene skulle tilsi. Som vist tidligere er denne andelen 86 prosent. Det kan dermed slås fast at prosjekter i lite sentrale kommuner har en relativ sterk vekt under delmålet innovasjon.

For de to virkemidlene OFU/IFU og landsdekkende risikolån er som nevnt bildet annerledes. Disse to virkemidlene har en fordeling av prosjekter som er nær den geografiske spredningen av markedsrettet næringsliv generelt. I og med at begge disse to virkemidlene begge har en relativ høy innovasjonsgrad, er det en nærliggende tolkning at det er en sammenheng mellom et virkemiddels evne til å treffe prosjekter med høy innovasjonsgrad og at virkemidlet er tilgjengelig for alle bedrifter uavhengig av geografi.

5.5.2 Fordeling av ressurser noe avhengig av arbeidsområdet, lite endring i perioden

Som vi så innledningsvis i dette kapitlet er delmålet innovasjon delt i tre arbeidsområder. Dersom vi ser på ressursfordelingen av tilskudd mellom de tre arbeidsområdene i lys av kundenes lokalisering ser vi at det er noe forskjell mellom områdene, se Figur 5.10.

Figur 5.10 Tilskudd til Innovasjon etter arbeidsområder og bedriftenes lokalisering



Note: Ikke geografisk definert kan typisk være prosjekter som sorterer til flere kommuner

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Ressurser til kunder som er lokalisert i sentrale og noe sentrale kommuner er om lag den samme innenfor entreprenørskap som innenfor innovasjon i etablerte bedrifter, selv om andelen til kunder lokalisert i sentrale kommuner er noe høyere innenfor innovasjon i etablerte bedrifter. Felles for begge er imidlertid en svak vridning i ressursbruken i retning av en høyere andel til kunder i sentrale kommuner.

Primært er det fordelingen av ressurser til utvikling av næringsmiljøer og innovasjonssystemer som skiller seg fra de to andre på grunn av at en veldig stor andel av tilskuddene ikke er definert på geografisk område. Det er naturlig at ressurser til dette arbeidsområde har en høy andel ressurser som ikke er definert ettersom midlene går til å utvikle miljøer på tvers av grenser. Dersom vi ser bort i fra ressursene som ikke er definert geografisk sett, går over halvparten av midlene til kunder i sentrale kommuner og ytterligere 40 prosent til kunder i noe sentrale kommuner. Så godt som ingen av ressursene innenfor dette området er rettet mot kunder i mindre eller minst sentrale kommuner. Ressursene til utvikling av næringsmiljøer og innovasjonssystemer har med andre ord et langt mer sentralisert nedslagsfelt enn ressursene innenfor entreprenørskap og innovasjon i etablerte bedrifter.

Innenfor entreprenørskap er det i hovedsak fordelingen av Stipend til etablerere som forklarer fordelingen mellom ulike geografiske soner, ettersom dette er det desidert største virkemidlet rette mot dette.

Innenfor innovasjon i etablerte bedrifter er det Tilskudd til FoU som trekker opp fordelingen i alle soner, med unntak av i sentrale kommuner der OFU/IFU-ordningen er den største.

Innenfor det siste arbeidsområdet, utvikling av næringsmiljøer og innovasjonssystemer er det primært Arena-programmet og NCE som utgjør fordelingen. Arena-programmet er det største av disse to. Begge virkemidlene har hoveddelen av midlene i sentrale kommuner. BIT-programmet bidrar også i betydelig grad til utvikling av næringsmiljøer og innovasjonssystemer, men hoveddelen av midlene er ikke fordelt på geografiske soner. Dette programmet forklarer blant annet den store andelen av midler til dette området som ikke er definert i Figur 5.10.

Når det gjelder lån er disse i sin helhet rettet inn mot innovasjon i etablerte bedrifter.

Oppsummeringmessig tilsier ressursfordelingen at Innovasjon Norges virkemidler rettet mot å stimulere innovasjon går til bedrifter i hele landet, men andelen til bedrifter i sentrale strøk er betydelig lavere enn sysselsettingen i sentrale strøk skulle tilsi. Årsaken er neppe at potensielt innovative prosjekter er lavere i sentrale strøk, men heller bindinger i de ulike virkemidlene.

Statistiske sentralbyrå undersøker regelmessige omfanget av innovasjoner i norsk næringsliv, se Wilhelmsen, L og F. Foyn (2009). Innovasjonsundersøkelsen viser ikke store forskjeller mellom innovasjonsaktiviteter mellom regioner fordelt etter sentralitet, selv om andelen innovative bedrifter er noe høyere i hovedstadsregionen enn ellers i landet.

På bakgrunn av at næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er et eget delmål, kan den skjeve geografiske fordelingen i forhold til hvor bedriftene faktisk finnes, hemme oppnåelsen av innovasjonsmålet. Færre geografiske og sektorrettede bindinger i tilgjengelige virkemidler vil trolig gjøre det enklere for Innovasjon Norge å fremme de mest innovative prosjektene.

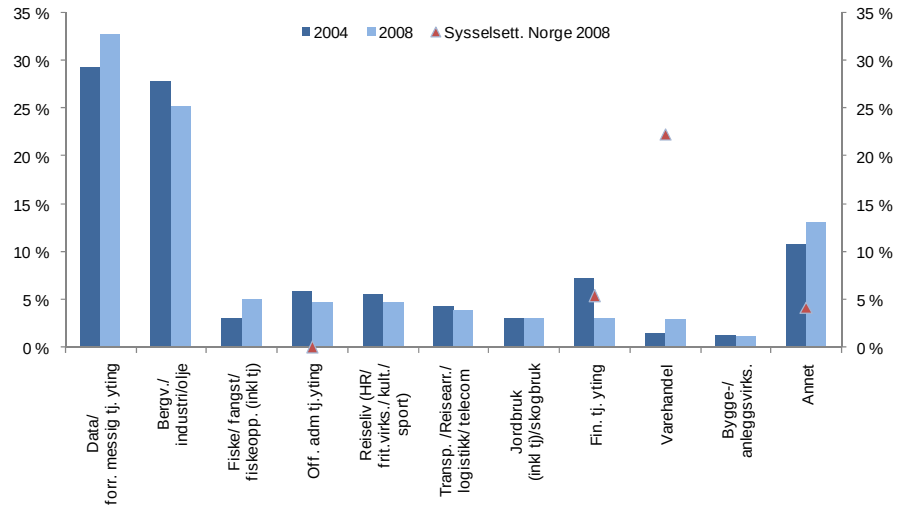
5.6 NOE ENDRING I NÆRINGSFORDELING; FORTSATT VEKT PÅ DATA, FORRETNINGSMESSIG TJENESTEYTING OG INDUSTRI

På samme måte som at midlene er rettet mot spesielle deler av landet, er midlene også rettet mot spesielle næringer. Innenfor delmålet om innovasjon er imidlertid de store virkemidlene (med unntak av VSP-mat) i liten grad knyttet til bestemte næringer. Også når det gjelder næringsavgrensning er betingelsene knyttet til bruk av midlene i stor grad bestemt av de bevilgende myndighetene.

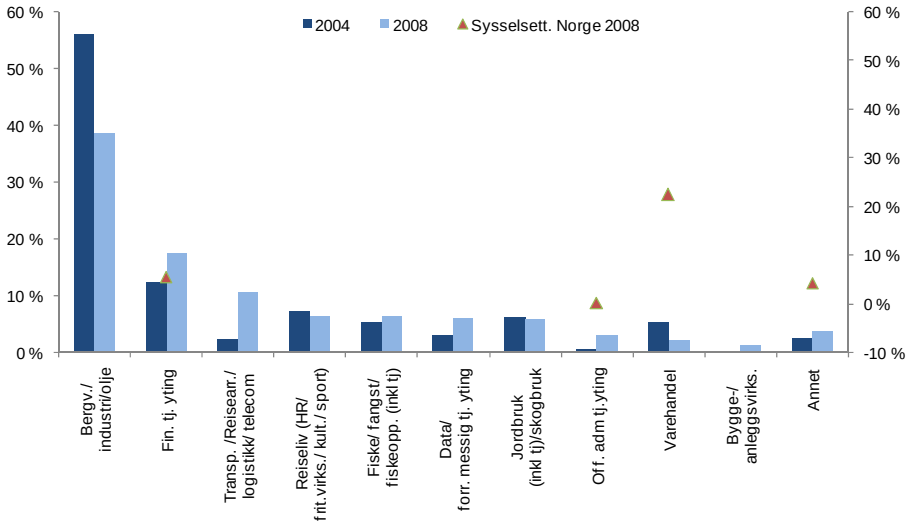
I Figur 5.11 har vi vist fordelingen av tilskuddsmidler og lån/garantier innenfor delmålet om innovasjon etter næring. Vi har også vist næringenes andel av samlet sysselsetting i Norge (i markedsbasert virksomhet).

Figur 5.11 Fordeling av tilskudd til delmålet Innovasjon etter næring. 2004 og 2008

Tilskudd



Lån og garantier



Note: Offentlig sektor satt = 0 for å sammenligne med markedsbasert virksomhet

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Som vi ser er det data og forretningsmessig tjenesteyting samt industrinæringene som mottar over halvparten av tilskuddene, for øvrig er tilskuddene jevnt fordelt mellom øvrige næringsgrupper. Innenfor industrisektorene er det næringsmiddelindustri som utmerker seg (23 prosent av tilskuddene innenfor industri) og til dels også produksjoner av maskiner og utstyr (12 prosent). Sett i et utviklingsperspektiv er den største endringen å spore i vekst i tilskudd til data og forretningsmessig tjenesteyting, og en tilsvarende reduksjon i tilskudd til industrinæringene.

Når det gjelder lån er bildet noe annerledes. Industrisektorene er brukere av størstedelen av lånene, men andelen har falt relativt sett mye fra 2004 til 2008. Også her er det næringsmiddelindustri som dominerer. Dette gjelder både innenfor lavrisikolån og risiko-lån. Andelen til finansiell tjenesteyting og transport/reiselivsarrangører/logistikk har vokst tilsvarende.

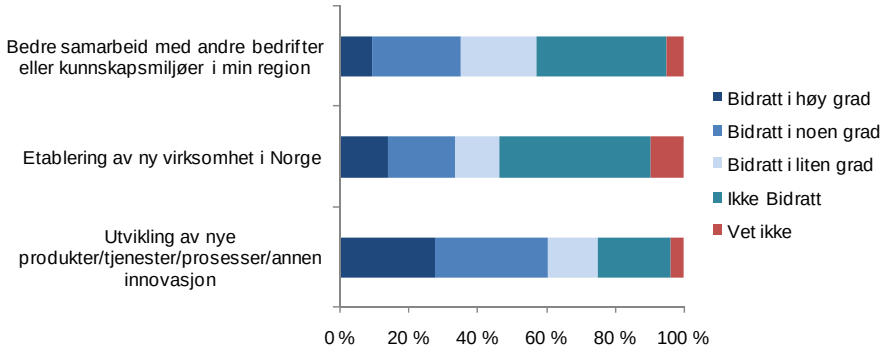
5.7 ØKNING I KUNDENES POSITIVE FORVENTNINGER TIL INNOVASJON NORGES INNOVASJONSBIDRAG

Vi har så langt sett på ressursbruken innenfor delmålet økt innovasjon i næringslivet i hele landet. Vi skal nå se nærmere på hvordan kundene av Innovasjon Norge vurderer at støtten bidrar til utvikling og innovasjon i deres virksomheter. Kundene forholder seg ikke til Innovasjon Norges delmål, slik at tilbakemeldingen nedenfor omfatter alle Innovasjon Norges virkemidler.

5.7.1 Størst merverdi innenfor delmålet om innovasjon i etablerte bedrifter

I evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene har vi stilt spørsmål om tjenestene i Innovasjon Norge har gitt merverdi for virksomheten. I Figur 5.12 har vi vist hvordan bedriftene svarer på forhold som belyser måloppnåelse innenfor de ulike arbeidsområdene i delmålet om Innovasjon.

Figur 5.12 Spørsmål til bedriftene: Har tjenestene fra Innovasjon Norge gitt merverdi for din virksomhet i form av…



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

Om lag 60 prosent mener at tjenestene til Innovasjon Norge i høy eller noen grad har bidratt til utvikling av nye produkter, tjenester, prosesser eller annen innovasjon. I stor grad reflekterer disse svarene en tilbakemelding på måloppnåelse innen arbeidsområdet innovasjon i etablerte bedrifter. Andelen er klart høyere enn for svaralternativene som omfatter etablering av ny virksomhet i Norge og bedre samarbeid med bedrifter eller kunnskapsmiljøer i bedriftens region.

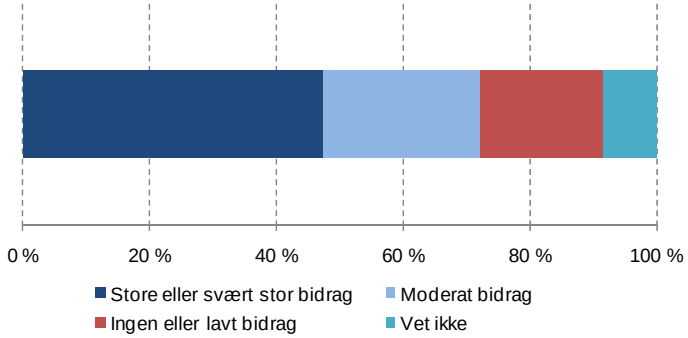
Norsk Industri har gjennomført en spørreundersøkelse blant sine medlemsbedrifter om deres aktiviteter innenfor FoU og innovasjon (Norsk Industri 2010). Der heter det at tidligere undersøkelser har vist at innovative industribedrifter i all vesentlighet finansierer sine FoU- og innovasjonsprosjekter med egne midler, og at de bærer hoveddelen av kostnadene i prosjektene selv. Imidlertid er det også vist til at en mindre andel eksterne midler, da i hovedsak fra virkemiddelapparatet, er utløsende for prosjektene gjennomføring. Norsk Industris undersøkelse viser at om lag 30 prosent av bedriftene som henter ekstern finansiering for å finansiere FoU- og innovasjon henter dette hos Innovasjon Norge. Dette er en svak tilbakegang sammenlignet med 2008.

5.7.2 Innovasjon Norges bistand gir økt fokus på innovasjon (adferdsendring)

Oxford Research stiller i sine kundeeffektundersøkelser spørsmål om prosjektet som fikk støtte fra Innovasjon Norge har bidratt til økt fokus på utvikling og innovasjon. Dette spørsmålet er et spørsmål om kunden har endret adferd som følge av prosjektet som er støttet av Innovasjon Norge, heller enn et direkte spørsmål om innovasjon i det enkelte prosjektet.

Etterundersøkelsen av kundene som fikk støtte i 2005 (Oxford Research 2009b) viser at i underkant av halvparten (48 prosent) av kundene mener at prosjektet som fikk støtte har gitt svært store eller store bidrag til virksomhetens fokus på utvikling og innovasjon, se Figur 5.13.

Figur 5.13 Prosjektets bidrag til økt fokus på utvikling og innovasjon



Kilde: Oxford Research 2009b, etterundersøkelsen 2005

Dersom vi ser bort fra kategorien ”vet ikke” er andelen som svarer svært store eller stort bidrag 53 prosent.

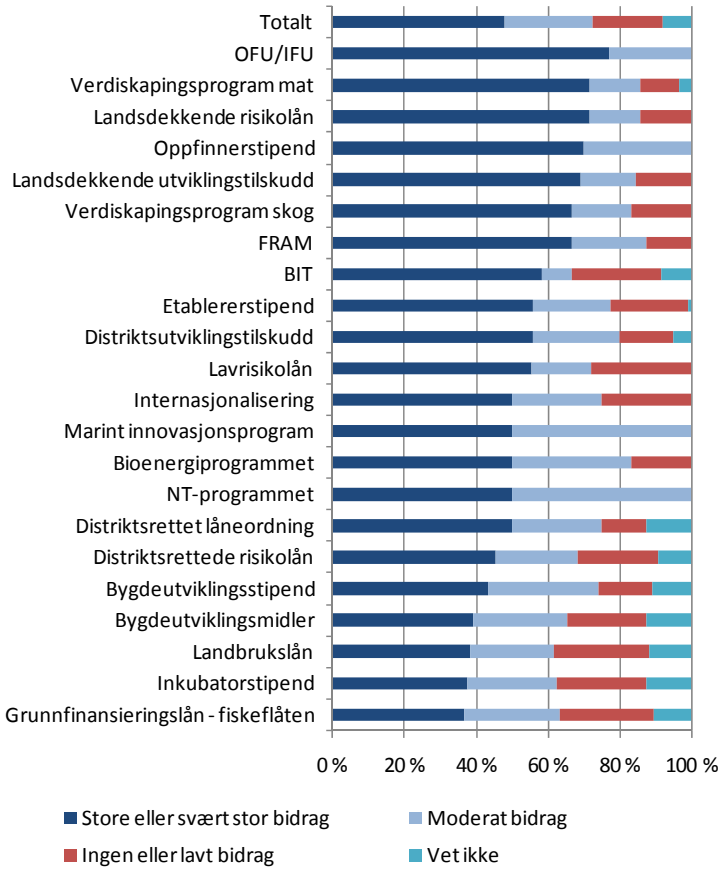
Resultatene fra førundersøkelsen viste at forventningene til prosjektenes bidrag til økt fokus på utvikling og innovasjon var 49 prosent. Også i tidligere før- og etterundersøkelser (se blant annet 2003- og 2004-årgangene), er forventningene noe lavere enn de resultatene kundene oppgir i etterkant. Det kan ikke utelukkes at respondentene til dels gir strategiske svar i slike sammenhenger. Det er imidlertid mindre grunn til å svare strategisk etter at prosjektet er gjennomført enn før. Vi tolker derfor svarene i retning av at kundenes forventninger til innovasjonsinnhold i de støttede prosjektene i stor grad har blitt innfridd, noe som vurderes positivt i forhold til Innovasjon Norges måloppnåelse.

I førundersøkelsene av kundene i 2006, 2007 og 2008 forventer om lag 60 prosent av kundene at prosjektene som har fått støtte bidrar til økt fokus på utvikling og innovasjon.[15] Forventningene de siste årene i evalueringsperioden ligger dermed over forventningene i de første årene.

Det er stor forskjell mellom de ulike virkemidlene i hvilken grad de bidrar til økt fokus på utvikling og innovasjon. Innovasjonsrettede virkemidler, som for eksempel OFU/IFU-ordningen, risikolån og ulike verdiskapingsprogrammer, gir et relativt stort bidrag til virksomhetens fokus på utvikling og innovasjon (se Figur 5.14). Rangeringen gjenspeiler til en viss grad at ulike virkemidler har ulike formål. Likevel gir det et inntrykk av hvilke virkemidler som i størst grad bidrar til å fremme virksomheters fokus på innovasjon.

[15] 2008=61 prosent, 2007=57 prosent og 2006=60 prosent.

Figur 5.14 Prosjektets bidrag til økt fokus på utvikling og innovasjon etter virkemiddel



Note: Figuren viser virkemidler som var aktuelle i 2005. Enkelte virkemidlene kan ha utgått eller blitt videreført under nye navn. Virkemiddelinndelingen som benyttes i Oxfords oversikt er også til dels annerledes enn virkemiddelinndelingen i denne evalueringen. For eksempel viser Oxfords oversikt ordningen *distriktsutviklingstilskudd.* I evalueringens inndeling av virkemidler er distriktsutviklingstilskudd fordelt på ulike tjenester og programmer avhengig av formålet med de enkelte delene av distriktsutviklingstilskuddet. Vi viser til vedlegg 7 for den nøyaktige fordelingen av virkemidler i evalueringen.

Kilde: Oxford Research 2009b, etterundersøkelsen 2005

Det er liten variasjon mellom kundenes vurderinger i forhold til hvor kundene er lokalisert (her vurdert etter distriktspolitisk virkeområde).

5.7.3 Størst grad av produkt-/tjenesteutvikling

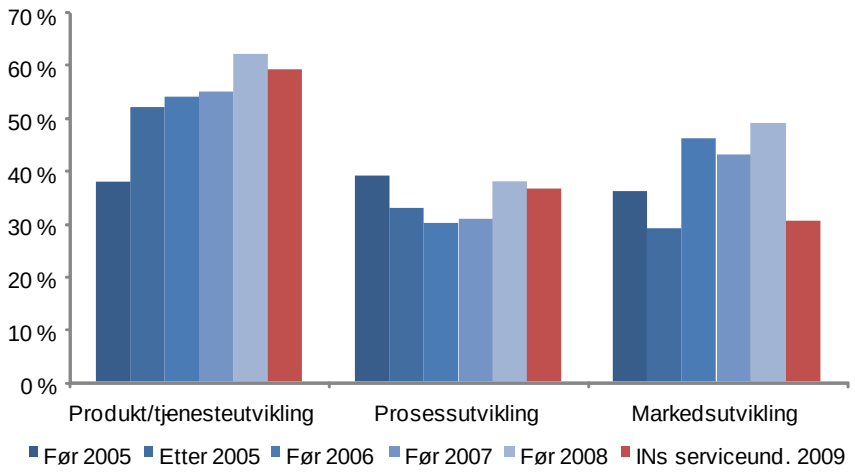
Kundeeffektundersøkelsene stiller også spørsmål som kan bidra til å belyse om det skjer innovasjon utover adferdsendringen som er dokumentert over. Innovasjon er definert til å omfatte flere former for innovasjon, som utvikling og forbedring av produkt og tjenester (produkt- og tjenesteutvikling), utvikling og forbedring av produksjonsprosesser (prosessutvikling) og markedsutvikling og/eller endret markedsføring (markedsutvikling).[16]

I Figur 5.15 har vi vist andel av prosjektene som i stor grad har ført til innovasjon (etterundersøkelsen 2005) og andel av prosjektene som i stor grad forventes å føre til innovasjon (førundersøkelsen for de ulike årene fra 2005 til og med 2008). Vi har også for sammenligningens skyld lagt inn lagt inn svarene fra Innovasjon Norges Serviceunder-

[16] Fra 2008 er også organisasjonsutvikling definert som en type innovasjon, men vi viser ikke den her.

søkelse blant kunder i 2009. I den undersøkelsen er spørsmålene formulert i tråd med spørsmålene om forventninger i kundeeffektundersøkelsene.

Figur 5.15 Andel av prosjektene som i stor grad har ført til/er forventet å føre til innovasjon



Kilde: Oxford Research 2009a og 2009b, Førundersøkelsen 2008 og Etterundersøkelsen 2005 samt Innovasjon Norges Serviceundersøkelse 2009

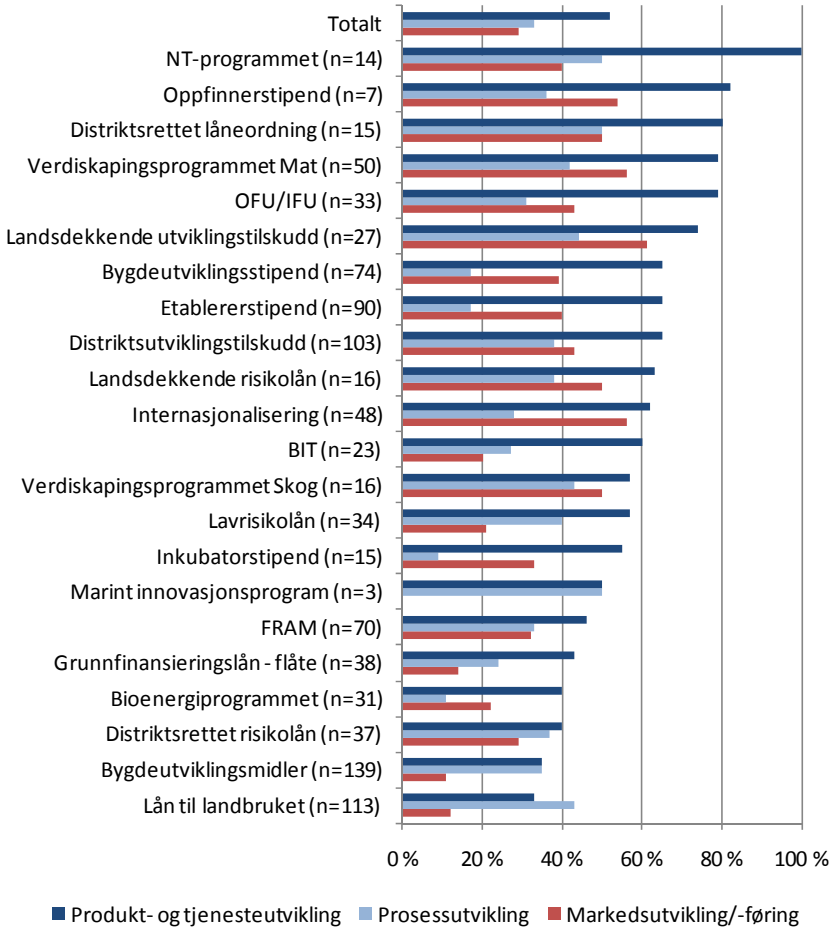
Som vi ser er det produkt- og tjenesteutvikling som i stor grad blir fremmet eller forventes å bli fremmet. Førundersøkelsen blant kunder som fikk tilsagn om støtte i 2005 viste at bedriftene forventet at prosjektene de hadde fått støtte til av Innovasjon Norge skulle bidra i stor grad til prosessutvikling (39 prosent), produktutvikling (38 prosent) og markeds-utvikling (36 prosent), det vil si relativt like forventning knyttet til de ulike innovasjons-områdene.

Resultatene fra etterundersøkelsen 2005 viser at forventningene ikke i full grad har slått til. Både i forhold til prosessutvikling og markedsutvikling er andelen prosjekter som førte til utvikling/innovasjon lavere enn forventet. Imidlertid er det viktig å merke seg at andelen prosjekter som fører til produksjons- og tjenesteutvikling er vesenlig høyere enn forventet. Disse funnene tilsvarer også trenden i undersøkelsen av 2004-årgangen.

Vår vurdering er at kundeeffektundersøkelsen indikerer at Innovasjon Norges virkemidler har bidratt til større måloppnåelse gjennom evalueringsperioden. Den økte måloppnåelsen er knyttet til økning i forventninger til at prosjektene bidrar til faktisk innovasjon i mottakende virksomheter, ikke grad av nyhetsverdi knyttet til innovasjonen.

Det er også stor forskjell mellom de ulike programmene og tjenestegruppene i hvilken grad de bidrar til innovasjon og innenfor hvilken innovasjonstype de bidrar. Dette gjen-speiler først og fremst at det er ulik grad av entydige innovasjonsmål mellom tjenestene og programmene. I Figur 5.16 har vi vist andelen av kundene som mener at Innovasjon Norges støtte bidro til økt innovasjon i stor grad etter tjeneste/program.

Figur 5.16 Andel bidrag til økt innovasjon i stor grad etter tjeneste/program



Note: Tall der antall respondenter er lav, er usikre og må tolkes med varsomhet. Dette gjelder særlig Distriktsrettet låneordning, Landsdekkende risikolån, NT-programmet, BIT, Marint innovasjonsprogram, VSP-rein, VSP-skog, Inkubatorstipend og Oppfinnerstipend.

Figuren viser virkemidler som var aktuelle i 2005. Enkelte virkemidlene kan ha utgått eller blitt videreført under nye navn. Virkemiddelinndelingen som benyttes i Oxfords oversikt er også til dels annerledes enn virkemiddelinndelingen i denne evalueringen. For eksempel viser Oxfords oversikt ordningen *distriktsutviklingstilskudd.* I evalueringens inndeling av virkemidler er distriktsutviklingstilskudd fordelt på ulike tjenester og programmer avhengig av formålet med de enkelte delene av distriktsutviklingstilskuddet. Vi viser til vedlegg 7 for den nøyaktige fordelingen av virkemidler i evalueringen.

Kilde: Oxford Research 2009b, etterundersøkelsen 2005

Det er innen NT-programmet (100 prosent) og Oppfinnerstipend (82 prosent) hvor andelen med bidrag til produkt- og tjenesteutvikling er størst. Når det gjelder prosessutvikling, er det prosjekter innen Marint innovasjonsprogram, NT-programmet og Distriktsrettet låneordning (alle 50 prosent) hvor andelen bidrag til økt innovasjon er størst. For markedsutvikling, ligger prosjekter innen Landsdekkende utviklingstilskudd (61 prosent), Internasjonalisering (56 prosent) og Verdiskapningsprogrammet mat (56 prosent) høyest.

Det er små forskjeller mellom kundenes vurderinger i forhold til hvor kundene er lokalisert (her vurdert etter distriktspolitisk virkeområde).

5.7.4 Innovasjon Norge bidrar til økt kompetanse om utvikling av nye produkter eller tjenester

Innovasjon Norges serviceundersøkelse omfatter spørsmål som belyser i hvilken grad kundene oppfatter at de har fått tilført kompetanse fra Innovasjon Norges medarbeidere

på ulike områder. Om lag ¼ av kundene mener at Innovasjon Norge har tilført kompetanse når det gjelder utvikling av nye produkter eller tjenester. Kun 10 prosent mener at de ikke har fått tilført slik kompetanse, men har hatt behov for det. Øvrig har ikke hatt behov eller det har ikke vært relevant.

Kundene har også fått spørsmål om hvordan de vurderer kompetansen hos Innovasjon Norges medarbeidere på det aktuelle området. I overkant av 42 prosent er tilfreds med kompetansen til medarbeiderne i Innovasjon Norge, ytterligere 23 prosent er svært tilfreds. Dette er relativt gode tilbakemeldinger, men skiller seg ikke vesentlig fra vurderinger av Innovasjon Norges kompetanse på andre områder.

5.8 INNOVATIVE PROSJEKTER BØR VÆRE REELLE RISIKOPROSJEKTER

Et spørsmål i evalueringen har vært om Innovasjon Norge bør ta større risiko. Svaret kan ikke besvares generelt, men bør vurderes i forhold til hvilken form for markedssvikt som tilsier at det offentlige skal avlaste bedriftenes risiko. Ulike typer markedssvikt er drøftet i kapittel 4. Vi vil her peke på to situasjoner hvor prosjektrisiko kan medføre behov for risikoavlastning fra Innovasjon Norge:

- Asymmetrisk risiko mellom leverandør og kunde kan medføre både at kommersielle kontrakter ikke inngås og at prosjekter ikke finner eksterne investorer. Svikt i kommersielle kapitalmarkeder kan derfor gi grunnlag for et finansieringstilbud fra Innovasjon Norge.
- Prosjektresultater er reelt usikre, noe som medfører at forventet (risikojustert) avkasting må være tilstrekkelig høy for at det skal være lønnsomt å gjennomføre prosjektet. Dersom deler av denne avkastningen kommer andre enn prosjekteieren til gode, gir det grunnlag for offentlig støtte. Positive virkninger av innovasjonsprosjekter for andre enn prosjekteieren (direkte eller indirekte) er en hovedbegrunnelse for støtte til innovasjonsprosjekter. Bidrag til verdiøkende kunnskapsutvikling er et eksempel på en positiv ekstern effekt.

Gitt at et prosjekt har egenskaper som tilfredsstiller kravet til offentlig støtte, vil det være en sammenheng mellom risiko i prosjektet, innovasjonshøyde og begrunnelsen for offentlig støtte.

Det er ikke åpenbart at meget innovative prosjekter også har stort verdiskapingspotensial. For prosjekter som vurderes av Innovasjon Norge skal det imidlertid være en slik sammenheng, gitt Innovasjon Norges målstruktur. Dersom prosjektet ikke bidrar til økt verdiskaping, skal det uansett ikke støttes.

Når vi legger til grunn at meget innovative prosjekter også gir et stort verdiskapingspotensial vil det være særlig gode grunner for at Innovasjon Norge støtter prosjekter hvor innovasjonsinnholdet er stort og risikoen er høy. Høyt innovasjonsinnhold indikerer høyt verdiskapingspotensial. Høy risiko indikerer at prosjektet vil ha vanskeligheter med å bli gjennomført uten offentlige bidrag. Vi har derfor i utgangspunktet ventet å finne at hovedtyngden av Innovasjon Norges prosjekter med høyt innovasjonsinnhold også fortoner seg som meget risikofylte på søketidspunktet.

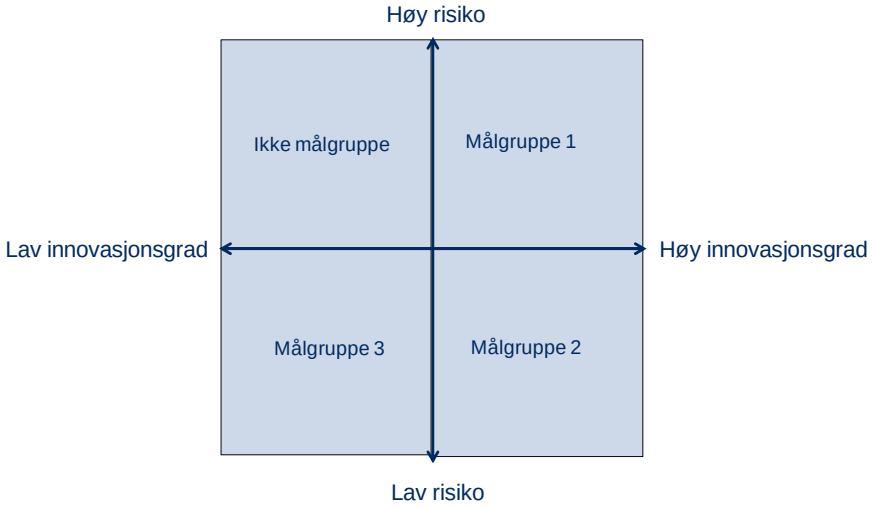
Prosjekter hvor risikoen er liten, men innovasjonshøyden er stor, vil normalt bli finansiert i det kommersielle markedet. Dersom asymmetrisk informasjon hindrer slik finansiering eller avkastningspotensialet i stor grad tilfaller andre enn prosjekteieren, vil likevel Innovasjon Norge kunne spille en viktig rolle for å realisere prosjektet. I utgangspunktet antar vi at slike prosjekter er mindre vanlige i Innovasjon Norges portefølje enn tilfellet over.

Hvis prosjektet framstår som lite risikofylt, og med lavt innovasjonsinnhold er det liten grunn til å støtte prosjektet ut fra en innovasjonspolitisk begrunnelse. Det kan være andre grunner til å støtte prosjektet, for eksempel som følge av at Innovasjon Norge har en rolle som lånegiver til bedrifter i markeder hvor det kommersielle lånemarkedet ikke fungerer tilfredsstillende. I så fall vil Innovasjon Norge avveie risiko i forhold til forventet avkastning, slik andre banker gjør. Det kan også tenkes at sektorpolitiske føringer Innovasjon Norge er pålagt å følge opp kan veie opp for lavt innovasjonsinnhold. Men den innovasjonspolitiske begrunnelsen er uansett i slike tilfeller svak. Vi venter følgelig å finne få slike prosjekter i Innovasjon Norges portefølje av innovasjonsprosjekter.

Tilsvarende kan vi resonnere om prosjekter som er meget risikofylte og har lavt innovasjonsinnhold, men begrunnelsen for å gi tilskudd eller lån er svakere. Blant innovasjonsrettede prosjekter bør det ikke være noen slike prosjekter i Innovasjon Norges prosjektportefølje.

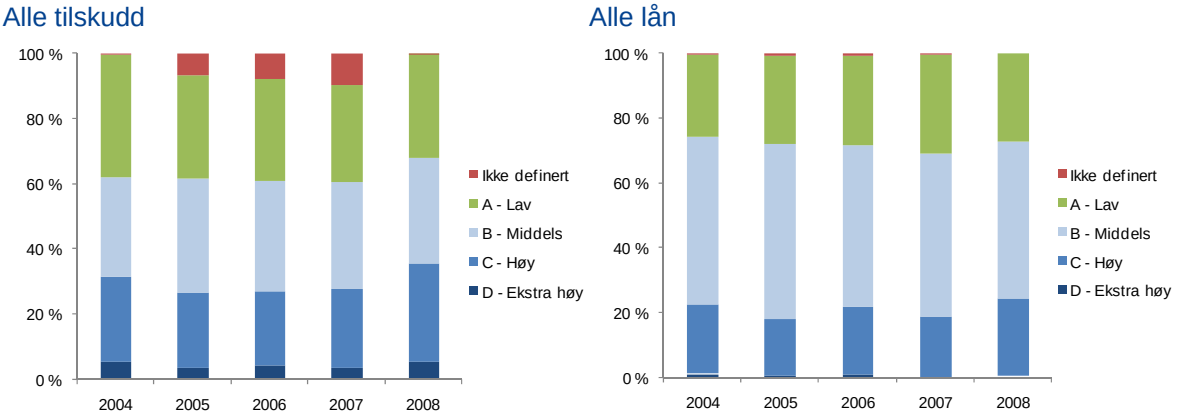
Resonnementet over er oppsummert i Figur 5.17, hvor målgruppe 1 bør være Innovasjon Norges primære målgruppe blant innovasjonsrettede prosjekter, målgruppe 2 bør være organisasjonens sekundære målgruppe, målgruppe 3, kan være en målgruppe i bestemte situasjoner. Den siste kvadranten symboliserer situasjoner som faller utenfor Innovasjon Norges virkeområde.

Figur 5.17 Sammenheng høy innovasjonshøyde og høy risiko



Når vi ser på saksbehandlernes vurdering av driftsrisiko (vurdert ved tilsagnstidspunkt) knyttet til ulike prosjekter ser vi at svært mange prosjekter er lite risikofylte, jf. Figur 5.18. Henholdsvis i overkant av 30 prosent av tilskuddsprosjektene og 20 prosent av låneprosjektene klassifiseres med ekstra høy eller høy driftsrisiko.

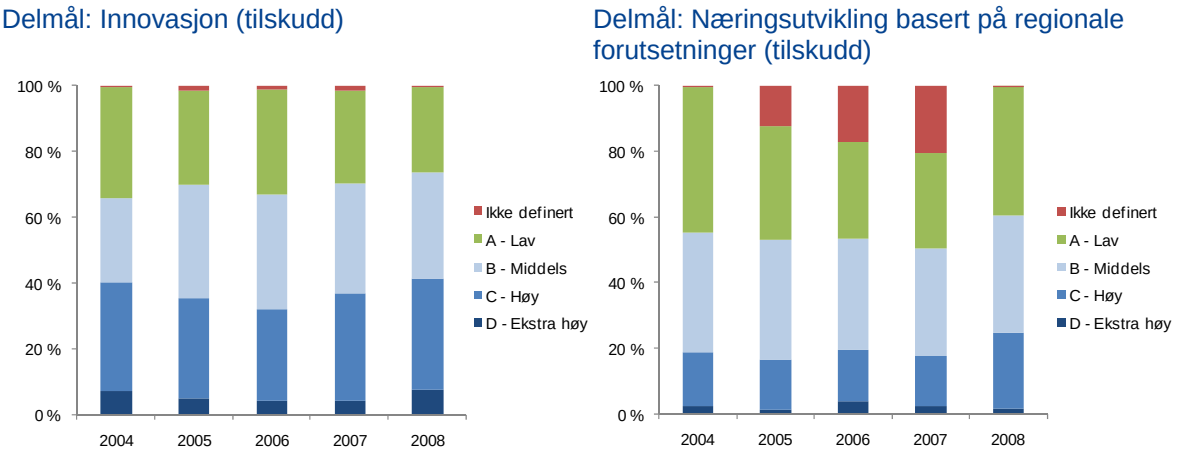
Figur 5.18 Saksbehandlers vurdering av driftsrisiko i prosjektene 2004-2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Dette må dels forstås ut fra at mange prosjekter ikke er innovasjonsprosjekter. Vi legger da også merke til at andelen prosjekter som klassifiseres med ekstra høy eller høy risiko er vesentlig høyere for tilskuddsprosjekter under delmålet om innovasjon (40 prosent) enn under delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger (20 prosent), jf. Figur 5.19.

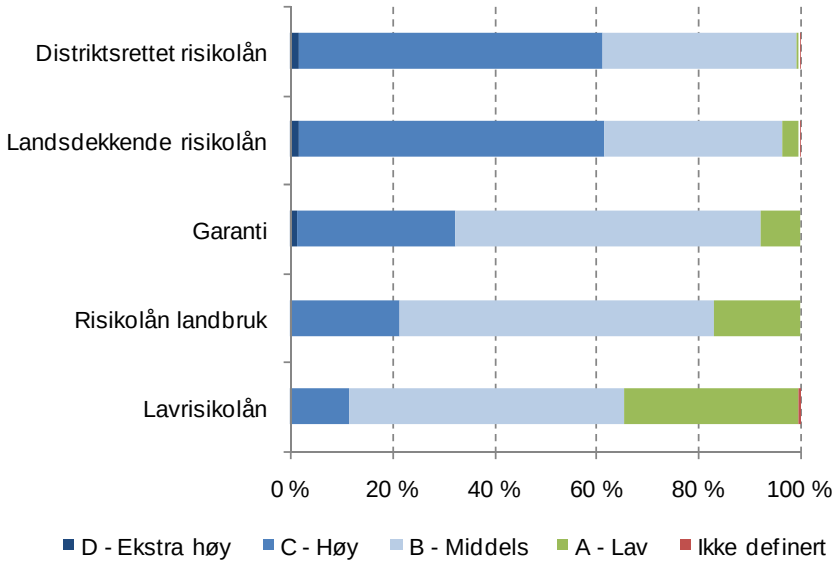
Figur 5.19 Saksbehandlers vurdering av driftsrisiko i tilskuddsprosjektene. Delmål Innovasjon og delmål Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. 2004-2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Vi ser tilsvarende forskjeller mellom låneordninger som har risikoavlastning som eksplisitt mål og andre låneordninger (se Figur 5.20).

Figur 5.20 Saksbehandlers vurdering av driftsrisiko i låneprosjektene. Samlet over årene 2004-2008 målt i 2008-kroner



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

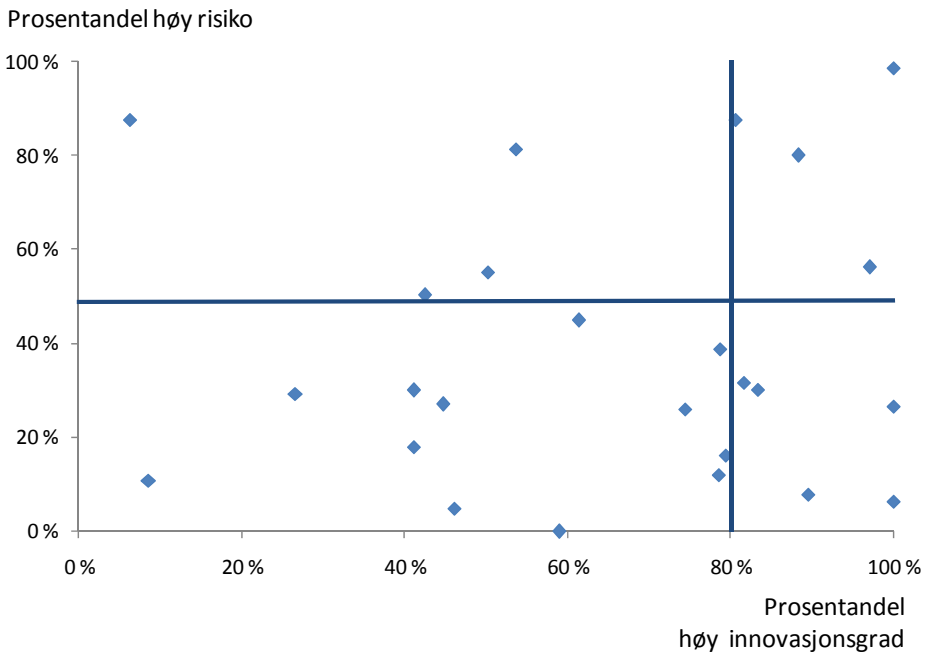
For å få et klarere bilde av sammenhengen mellom innovasjonsinnhold og driftsrisiko har vi sett på sammenhengen mellom virkemidler som har innovasjon som formål, og hvor innovasjonsgraden er høy, og vurderingen av risiko. Denne sammenhengen synes å være meget svak.

For å utvikle en indikator for å vurdere hvilke virkemidler som faller innenfor målgruppene nevnt overfor har vi tatt utgangspunkt i prosjekter som har formål innovasjon innenfor et virkemiddel, og hvor innovasjonsinnholdet vurderes til å være på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Deretter har vi sett på risikoen i prosjekter som har formål innovasjon innenfor det samme virkemidlet. Dersom et virkemiddel treffer en høy andel meget innovative prosjekter samtidig som virkemidlet også treffer er høyt antall risikofylte porsjekter er det en indikator på at virkemidlet treffer prosjekter i målgruppe 1 over. Vi understreker at vi i så fall ser en indikasjon på en sammenheng. Virkemiddelet kan også inneholde en del innovasjonsprosjekter med høy risiko og lav innovasjonshøyde.

Sammenkoblinger av midler til prosjekter med formål innovasjon og høy innovasjonsgrad og høy risiko, vil også gi indikasjoner på om det er virkemidler som i stor grad treffer prosjekter innenfor de andre målgruppene. Vi har i Figur 5.21 plottet ulike virkemidler i forhold til andel prosjekter med høy innovasjonsgrad (horisontal akse) og andel prosjekter med høy risiko (vertikal akse). Dersom et virkemiddel har mange risikofylte prosjekter, mens andelen med høy innovasjonsgrad er lav, har vi en indikasjon på virkemiddelet treffer mange prosjekter i målgruppe 4.

Dersom vi antar at et virkemiddel med formål innovasjon bør ha mer enn 80 prosent prosjekter med høy innovasjonsgrad og 50 prosent med høy risiko for å være i målgruppe 1, synes det å være relativt få virkemidler som treffer målgruppe 1 (høyt innovasjonsinnhold og høy risiko). Noen flere treffer målgruppe 2 (lav risiko og høyt innovasjonsgrad), mens enda flere treffer målgruppe 3 (lav risiko og lavt innovasjonsinnhold). Urovekkende nok er det noen som også treffer målgruppe 4 (høy risiko og lavt innovasjonsinnhold).

Figur 5.21 Saksbehandlers vurdering av driftsrisiko og innovasjonshøyde i tilskuddsprosjektene. Samlet over årene 2005-2008 målt i 2008-kroner



Note: Andel høy eller ekstra høy risiko er (C+D)/(A+B+C+D+Ikke definert)

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Vi vil understreke at ovenstående kun gir en indikasjon på i hvilken grad innovasjons-porteføljen til Innovasjon Norge treffer de ulike målgruppene nevnt over. Plasseringen i aksekorset er således valgt for å visualisere et poeng. Vår anbefaling er som nevnt tidligere at andelen innovasjonsprosjekter med høy innovasjons grad bør ligge høyere enn i dag. Det synes uansett klart at Innovasjon Norge i større grad bør bestrebe seg på å utvikle virkemidler som treffer de meget innovative prosjektene som også er forbundet med stor usikkerhet. Det er disse som kan bidra til økt verdiskaping, og som har en usikkerhet som tilsier at de kan forbli urealisert uten bistand fra Innovasjon Norge.

6 FLERE INTERNASJONALE PROSJEKTER

Gjennom evalueringsperioden øker andelen tilskudd som går til internasjonalt rettede prosjekter, noe som tyder på at Innovasjon Norge gradvis får mer betydning for bedriftenes internasjonalisering. Lånesakene viser imidlertid ikke noen økning i andelen internasjonalt rettede saker. Bedriftene etterspør gradvis mindre internasjonal rådgivning fra Innovasjon Norges utekontor. Utviklingen er bekymringsfull i forhold til utekontorenes relevans, men økning i andre typer internasjonale saker kompenserer delvis for denne nedgangen. Utviklingen i både saksmengde, saksinnhold og ressursmengde tyder på at det er behov for en sterkere prioritering av ressursfordelingen mellom Innovasjon Norges utekontor i årene framover.

Innovasjon Norge skal bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet. Organisasjonen konsentrerer sin innsats innenfor tre arbeidsområder for å bidra til målet, se Figur 6.1.

Figur 6.1 Delmålet Internasjonalisering med tilhørende arbeidsområder

De tre arbeidsområdene er:

1. Innovasjon Norge skal bidra til økte kunnskaper i næringslivet om internasjonale markeder og muligheter. Innovasjon Norge skal gjennom arbeidet med å innhente og gi informasjon og kunnskap om internasjonale markeds- og konkurranseforhold, bidra til at norsk næringsliv kan identifisere markedsmuligheter for norske produkter og tjenester og norskutviklet teknologi.
2. Innovasjon Norge skal bidra til utnyttelse av internasjonale markedsmuligheter.
3. Innovasjon Norge skal bidra til at norske bedrifter utnytter teknologi og kunnskaper utviklet i utlandet og til eksport av norsk teknologi. Innovasjon Norge skal gjennom arbeidet med internasjonal utveksling av teknologi og kunnskap, bidra til at norsk næringsliv etablerer nettverk og samarbeid med bedrifter og FoU-miljøer.

For bedrifter som ser internasjonalisering som en integrert del av bedriftens utviklingsstrategi, er internasjonaliseringsaspektet også en del av bedriftens innovasjonsprosesser. Innovasjon Norge forholder seg aktivt til dette ved å legge vekt på internasjonaliseringsaspektet som en integrert del av alle sine satsinger, programmer og tjenester. Arbeidet skjer i prinsippet gjennom et nært samarbeid mellom distriktskontorer og utekontorer. Allerede i den første kundedialogen vil den internasjonale dimensjonen normalt være et naturlig tema. Innovasjon Norges arbeid med internasjonalisering blir slik også en del av Innovasjon Norges prosjektvurderinger. De øvrige tjenestene sammen med rådgivning, blir dermed en del av virkemidlene for å nå internasjonaliseringsmålet.

Innovasjon Norges aktiviteter som er mer direkte rettet mot internasjonalisering er i hovedsak organisert gjennom utekontorene. Innovasjon Norges utekontorer er særlig dedikert for å bidra til målet om økt internasjonalisering. Utekontorene bistår bedriftene hovedsaklig med rådgivning, kompetansestøtte, nettverkbistand og profilering, jf. nedenfor. Disse tjenestene finansieres dels gjennom administrasjonsbevilgningen, dels ved å trekke på tilskudd fra målrettede programbevilgninger (som for eksempel Internasjonal vekstprogrammet) og dels ved egenbetaling fra bedriftene selv. Kostnadene knyttet til drift av utekontorene, som kostnader til lokaler og lønn til ansatte som jobber med tjenester som ikke dekkes spesielt av andre poster, ble i 2009 beregnet til 108 millioner kroner, se notat fra Innovasjon Norge og Nærings- og handelsdepartementet (2009).[17]

Hovedtyngden av Innovasjon Norges innsats legges på bistand til bedriftens arbeid med å utnytte internasjonale markedsmuligheter. Innovasjon Norge har imidlertid også betydelig aktivitet knyttet til de to andre arbeidsområdene. I dette kapitlet vil vi behandle Innovasjon Norges samlede innsats for å fremme internasjonaliseringen av norske bedrifter. Vi legger både vekt på de aktivitetene Innovasjon Norge gjennomfører ved utekontorene og internasjonaliseringsgraden i organisasjonens støtte i form av lån og tilskudd. Innledningsvis drøfter vi det som kan være et rasjonale for Innovasjon Norges internasjonaliseringsarbeid.

6.1 FLERE INTERNASJONALE BEDRIFTER KAN GI ET MER PRODUKTIVT NÆRINGSLIV

Innovasjon Norges internasjonaliseringsarbeid er en del av en større næringspolitisk innsats for å lette norske bedrifters internasjonalisering. Andre sentrale virkemidler er Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK), som er det sentrale organ for garantistillelser og forsikring av eksportkreditter og Eksportfinans ASA, som tilbyr eksportfinansiering til norske bedrifter, Eksportutvalget for fisk (EFF), Norsk Olje og Gass Partnere (INTSOK), som støtter olje- og gassrelaterte virksomheters internasjonalisering, se Econ Pöyry (2008) for en beskrivelse av disse virkemidlene. I tillegg kommer Nærings- og handelsdepartementets arbeid for å utvikle internasjonale og bilaterale handelsavtaler tilpasset norske bedrifters behov, samt Utenriksdepartementets global serviceapparat.

Virkemidler for fremme av eksport og/eller øke internasjonalisering av eget lands næringsliv er vanlig i de fleste land, se Damvad (2010). Begrunnelsen for utvikling av virkemidler for fremme av internasjonalisering er gjerne av to typer:

- Eksportbedrifter, eller bedrifter som konkurrerer med import, bidrar til overskudd eller balanse i utenrikshandelen. Uten tilstrekkelig mange internasjonalt konkurransedyktige bedrifter, vil landets evne til å betale for import gå ned og innbyggernes konsummuligheter blir lavere enn ønsket.
- Internasjonale markeder regnes som mer krevende enn hjemmemarkedene, både som følge av generelt større konkurranse og etableringshindre. Det er vanlig å anta at det er de dyktigste bedriftene som også evner å konkurrere på internasjonale markeder. Er man først blitt internasjonal, vil det igjen forsterke konkurranseevnen, ved at bedriftene både lærer mer og blir tvunget til hele tiden å dyktiggjøre seg. Tiltak som fremmer internasjonalisering vil slik bidra til å øke innslaget av særlig konkurransedyktige bedrifter.

[17] Bevilgningen gis over Nærings- og handelsdepartementets budsjett Kapittel 2421, post 70 (Bedriftsutvikling og administrasjon). Innovasjon Norges reiselivsvirksomhet, herunder ansatte knyttet til gjennomføringen av denne aktiviteten ved utekontorene, finansieres i hovedsak over bevilgningene til Nettverk, profilering og reiseliv (kap. 2421 post 71).

For Norge, med vedvarende store overskudd på betalingsbalansen med utlandet, er den første begrunnelsen lite relevant. Den andre typen begrunnelse er imidlertid relevant også for Norge, som begrunnelse for næringspolitisk innsats for økt internasjonalisering.

Dersom internasjonalt rettede bedrifter generelt eller eksportbedrifter spesielt er mer produktive enn annet næringsliv, vil fremme av internasjonalisering bidra til at en større del av realressursene i landet forskyves fra mindre til mer produktive bedrifter. Dette kan skje enten ved at lønnsevnen i de internasjonale bedriftene styrkes, eller på annen måte.

Forutsetningen er imidlertid at virkemidlene faktisk fremmer internasjonale bedrifter og at deres produktivitetsbidrag oppveier kostnadene ved å benytte offentlige midler som er skattefinansierte. Vi kommer tilbake til drøfting av samfunnsøkonomisk effekt av virkemiddelbruk i kapittel 14.

Vi vil imidlertid her peke på en større empirisk undersøkelse fra USA som kan tyde på at eksportbedrifter faktisk er mer produktive enn ikke-eksportbedrifter. Bernhard et al (2007) viser at eksportselskaper skiller seg fra andre selskaper ved at de er mer produktive, mer kunnskapsintensive, mer kapitalintensive, større og betaler høyere lønninger.

Forskjellene mellom bedriftstypene i forhold til produktivitet, kunnskap, kapitalintensitet og lønnsevne holder også om en korrigerer for størrelsesforskjeller. Det ser også ut til at forskjellene mellom eksportører og ikke-eksportører også eksisterte før eksportbedriftene begynte å eksportere, noe som kan tyde på at bedriftene blir eksportører fordi de er gode og ikke omvendt. Undersøkelsen er fra USA og kan ikke uten videre overføres til andre land. Likevel, dersom ovennevnte undersøkelser gjenspeiler generelle utviklingstrekk, vil økning i andel av eksportbedrifter i landets bedriftsmasse bidra til økt verdiskaping. Etter vår vurdering er ovennevnte resultat et argument for virkemiddelbruk for fremme av mer internasjonalt rettede bedrifter. Det er Innovasjon Norges samlede innsats for økt internasjonalisering som skal medvirke til at internasjonaliseringen av norske bedrifter øker.

6.2 INNOVASJON NORGES UTEAPPARAT – EN INFRASTRUKTUR FOR NORSKE BEDRIFTER UTENFOR NORGE

Innovasjon Norges nettverk av utekontorer med representasjon i 34 land spiller en særskilt rolle i å bistå norske bedrifter på utenlandske markeder. Dette internasjonale apparatet krever en særskilt begrunnelse. I forhold til finansielle virkemidler for å bistå norske bedrifter utenfor Norge (for eksempel GIEK), er Innovasjon Norges utekontorer primært et tilbud til norske bedrifter om å bruke kunnskap opparbeidet i Innovasjon Norge. Slik har utekontorene andre egenskaper enn for eksempel finansielle virkemidler for å bistå norske bedrifter utenfor Norge.

Innovasjon Norges tjenester kan oppsummeres som en type kunnskapsmessig infrastruktur i internasjonale markeder, i hovedsak innrettet for norske bedrifter. Infrastrukturen består av både kunnskapen/medarbeiderne på Innovasjon Norges utekontorer *og* koblingen mellom Innovasjon Norges organisasjonsledd i og utenfor Norge.

Når vi ser bort fra kompetanse i forbindelse med prosjektfinansiering, er de viktigste internasjonaliseringsfremmende aktivitetene:

- Rådgivning om internasjonale markeder, rammebetingelser, kontakt med aktuelle miljøer
- Kobling til potensielle kunder, myndigheter, partnere
- Formidling til norske aktører kunnskap om internasjonale markeder, teknologi og ledende kunnskaps miljøer (hjemhenting)

- Nettverksbistand gjennom å arrangere norske stands på internasjonale messer og koordinere norske miljøers deltakelse på internasjonale arrangementer
- Døråpner ved å tilrettelegge for av internasjonale delegasjonsreiser
- Internasjonalt rettede kurs (organiseres fra hovedkontor eller distriktskontor). Handelsteknisk avdeling tilbyr i tillegg til elektronisk informasjon også bedrifts-individuell veiledning og kurs i handelstekniske spørsmål.
- Gratis spesialisert elektronisk informasjon om handelsrelevante spørsmål (organiseres fra hovedkontor)
- Bistå med faglige innspill om handlingshindringer og eventuell diskriminering av norsk næringsliv i land Norge forhandler handelsavtaler med
- Bistå med informasjon og tilrettelegging av næringslivsopplegg under kongehuset og regjeringens besøk til utlandet

Fem eksempler kan anskueliggjøre disse tjenestene.

- Eksempel 1: Bedrift A ønsker å bli mer kjent med potensielle partnere for sin bedrift i Brasil. Innovasjon Norges kontor i Rio de Janeiro arrangerer møter med aktuelle partnere. Kostnadene knyttet til timebruk hos Innovasjon Norges medarbeidere dekkes ved at 50 prosent betales av bedriften 50 prosent dekkes over Internasjonal vekstprogrammet.
- Eksempel 2: Bedrift B ønsker en analyse av potensielle leverandører i Kina. Innovasjon Norges kontor i Beijing utarbeider en analyse. Kostnadene knyttet til timebruk i Innovasjon Norge dekkes ved at 50 prosent betales av bedriften 50 prosent dekkes over Internasjonal vekstprogrammet.
- Eksempel 3: Bedrift C inviteres til å delta på en regjeringsledet delegasjonsreise til Sør-Afrika. Bedriften har pågående prosjekter i Sør-Afrika og ser muligheter til å knytte nye kontakter. Delegasjonsreisen planlegges og ledes av Innovasjon Norges delegasjons- og messeavdeling på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet. Innovasjon Norges kontor i Johannesburg er tungt involvert. Bedriftene dekker en egenandel av kostnadene ved besøket, samt reise- og oppholdskostnader.
- Eksempel 4: Bedrift D får tilskudd til sitt utviklingsprosjekt fra OFU/IFU-programmet, som innebærer at en 1/3 av utviklingskostnadene dekkes. Bedriften utvikler sitt produkt i henhold til kontrakt med kommende kunde, gitt at prosjektet blir vellykket. Kunden er japansk og første kontakt ble opprettet ved hjelp av partnersøk fra Innovasjon Norges Tokyokontor.
- Eksempel 5: Bedrift E er en mulig kandidat for tilskudd fra OFU/IFU programmet. Men kundeansvarlige på Innovasjon Norges kontor i Tromsø trenger en nærmere vurdering omkring markedsforhold og informasjon om hva som allerede finnes på markedet. Kundeansvarlig får den nødvendige informasjon fra Innovasjon Norges kontor i Singapore som har spesialkompetanse på området.

Utekontorene har også en sentral rolle i å fremme norsk reiseliv, for eksempel tar ute-kontoret i Moskva med seg representanter for turoperatører i Russland til Norge. Denne aktiviteten kommenter vi tilbake til i neste kapittel hvor profileringsmålet omtales.

Innovasjon Norges utekontorer kan forstås som en form for kunnskapsbasert infrastruktur som igjen kan begrunne at opprettholdelse og utvikling av utekontorer er en offentlig oppgave, slik det også er i de fleste andre land. Innovasjon Norges internasjonale apparat skiller seg ikke mye fra hva man finner i globale selskaper. Som offentlig organisert infra-struktur er imidlertid Innovasjon Norge tilgjengelig for alle norske bedrifter, uavhengig av om de har et eget internasjonalt apparat eller ikke. Innovasjon Norges oppgave er heller

ikke å forfølge egne foretningsmessige mål, men primært å bistå andre – i første rekke norske bedrifter – i å nå sine internasjonaliseringsmål.

I prinsippet vil Innovasjon Norges internasjonale kunnskapsutvikling være kumulativ på tvers av bedrifter. Med dette mener vi at den kunnskapsutviklingen Innovasjon Norge utvikler innenfor et prosjekt senere kommer andre bedrifter indirekte til gode ved at Innovasjon Norge dermed har en bredere kunnskapsplattform å stå på. Slik sett kan Innovasjon Norges kunnskap om internasjonale markeder delvis ha preg av et offentlig gode, som ikke ville ha eksistert uten offentlig etablering og grunnfinansiering.

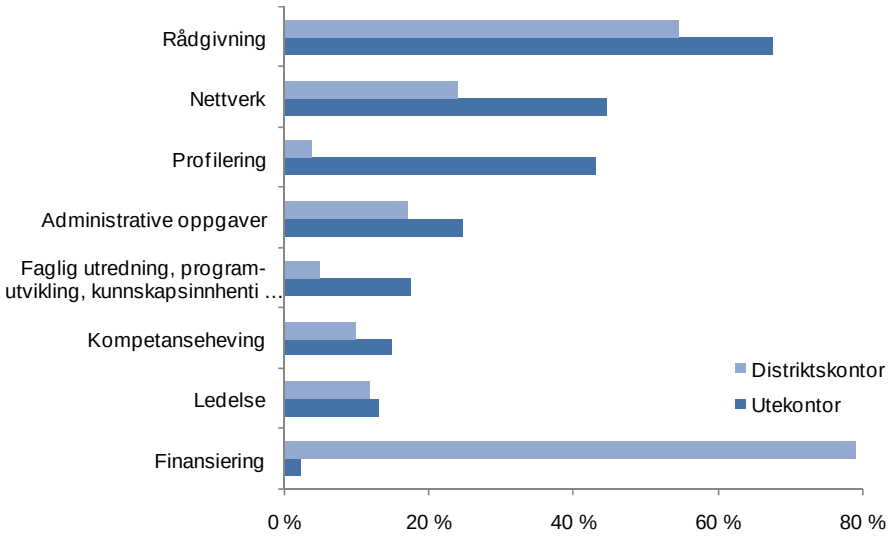
Ovenstående er en prinsipiell begrunnelse for et offentlig tjenestetilbud om bistand til internasjonalisering. Hvorvidt Innovasjon Norge faktisk har utviklet tjenester og kunnskap som er nyttige for norske bedrifter er imidlertid et empirisk spørsmål.

Som eksemplene over viser finansieres flere av Innovasjon Norges tjenester ved at bedriftene betaler for hele eller deler av Innovasjon Norges timebruk. Små bedrifter betaler vanligvis 50 prosent av kostnadene, mens ulike typer programbevilgninger dekker resten. Store bedrifter betaler alle full kostnader for spesialiserte oppdrag. Kostnader som er knyttet til Innovasjon Norges oppgave som myndighet, dekkes av Innovasjon Norge. Problemstillinger knyttet til hva som bør betales av bedriftene selv og hva som bør dekkes av det offentlige er nærmere diskutert i kapittel 13.

De fleste bedrifters utenlandsaktiviteter skjer helt uavhengig av Innovasjon Norge. Innovasjon Norges kundeportefølje er ikke så stor at vi kan vente å se resultater av innsatsen i form av endringer i data for utenrikshandel, utenlandsetableringer o.a. Innovasjon Norges internasjonalt rettede tjenester må primært sees på som en gruppe tjenester som er tilgjengelig for bedrifter med spesifikke behov i bestemte situasjoner. Nedenfor ser vi nærmere på ressursbruk i Innovasjon Norge og indikatorer som kan hjelpe oss i å vurdere måloppnåelse innenfor internasjonalisering.

Innovasjon Norges samlede innsats for å fremme internasjonalisering av norsk næringsliv, hviler på at både utekontorer og distriktskontorer kan fylle sine roller og løser sine oppgaver best mulig. Det krever samhandling og informasjonsutveksling begge veier, mellom utekontorer og distriktskontorer, og en arbeidsdeling som gjør at kompetanse og kapasitet ute og hjemme utnyttes best mulig. Et kritisk spørsmål er derfor om denne samhandlingen og rolledelingen er utviklet slik at det legger til rette for at de riktige aktivitetene vies oppmerksomhet begge steder og at internasjonalisering fremmes. Innovasjon Norge har arbeidet mye internt med å legge til rette for utviklingen av et tettere samarbeid mellom utekontorene og distriktskontorene, særlig gjennom etablering av faglige nettverk som inkluderer representanter fra begge sider. Dette er belyst gjennom intervjuer med både utekontorer og distriktskontorer og gjennom evalueringens spørre-undersøkelse til de ansatte. I spørreundersøkelsen ble de ansatte spurt om hvilke tjenester de arbeider mest med. Her var det mulig å krysse av for flere svar, slik at summen blir større enn 100.

Figur 6.2 Svar på spørsmål til ansatte i Innovasjon Norge: Hvilke tjenestetyper arbeider du mest med? Flere svar var mulig.



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

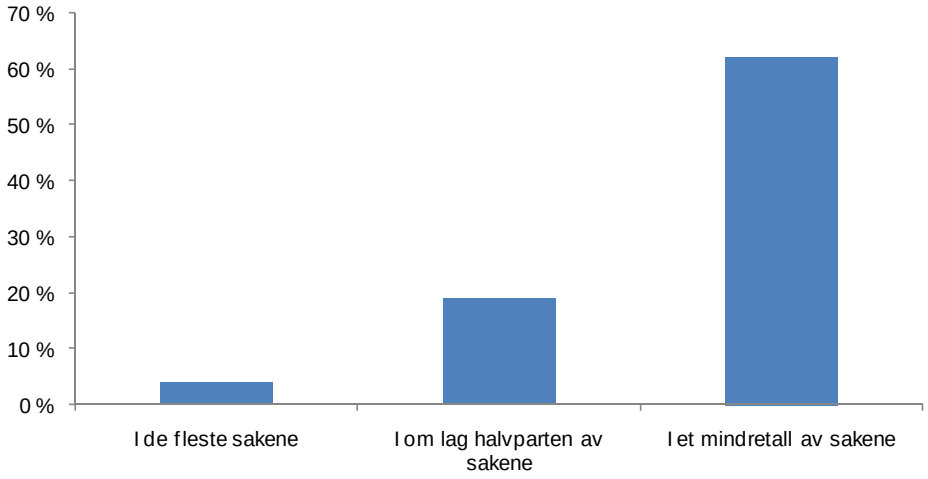
Nærmere syv av ti ved utekontorene oppgir at de arbeider mest med profilering (måloppnåelsen av dette arbeidet omtales nærmere i neste kapittel), mens litt under halvparten oppgir at de arbeider mest med nettverk eller profilering. Ved distriktskontorene framkommer en annen profil på arbeidsoppgavene, med finansiering som den tjenesten som dominerer. Resultatet forteller at utekontorenes aktivitet i stor grad dreier seg om å gi råd overfor bedrifter eller andre aktører i Norge som søker bistand i sine internasjonaliserings-framstøt, slik hensikten er.

Ved etableringen av Innovasjon Norge har en av intensjonene vært at de kundeansvarlige ved distriktskontorene i Norge sikrer at norske bedrifter som søker internasjonalisering skal være modne for det. Ved hjelp av kriterier som omtales som WAR ("Willing, able and ready") skal det vurderes om bedriftene tilfredsstiller visse vilkår, før de henvises videre til oppfølging og kontakt med utekontorene. Ordningen skal i prinsippet bety at bedriftene først får råd og veiledning ved distriktskontorene, slik at omfanget av bedrifter som tar direkte kontakt med utekontorene begrenses og at de som mottar tjenester fra utekontorene er de som vurderes å ha muligheter og forutsetninger for å lanseres på internasjonale markeder.

I spørreundersøkelsen til de ansatte ble ansatte ved distriktskontorene bedt om å oppgi i hvor stor del av sakene de opplever at bedriftene etterspør tjenester som vil kreve kontakt med et utekontor. De fleste ansatte ved distriktskontorene (drøyt 60 prosent) oppgir at det er et mindretall av sakene som krever kontakt med utekontorer, mens snaut en femdel oppgir at det gjelder rundt halvparten av sakene. Dette kan tyde på at distriktskontorene har innført en viss spesialisering i sin arbeidsfordeling, slik at noen få medarbeidere får saker der internasjonalisering er aktuelt. Likevel indikerer dette at det store flertallet av saker ved distriktskontorene ikke handler om bedrifter som søker internasjonalisering.

Intervjuene med representanter for utekontorene bekrefter at en del bedrifter henvender seg direkte til utekontorene uten å ha gått via et distriktskontor. Samtidig framheves det at samarbeidet og kontakten med distriktskontorene er gradvis økende, både om konkrete saker og i sammenheng med arbeid i netteverk og at dette øker distriktskontorenes forståelse og kunnskap slik at bedriftene hjemme kan få bedre råd om hvilke internasjonale markeder de bør orientere seg mot og hva som skal til for å kunne lanseres ute.

Figur 6.3 Svar på spørsmål til ansatte i distriktskontorene til Innovasjon Norge: Hvor stor andel av sakene har du kontakt med utekontorene?



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Intervjuene med utekontorene gir et klart bilde av at samarbeidet mellom utekontorer og distriktskontor gradvis forbedres, både i omfang og kvalitet. Det understrekes likevel fra begge hold at kapasiteten til å prioritere denne samhandlingen er for liten, som følge av stort arbeidspress med å håndtere løpende primæroppgaver og interne prosesser i Innovasjon Norge. Et gjennomgående budskap er at det stadig er et stort forbedrings-potensial, som ikke kan utløses gjennom å "arbeide mer", men ved å prioritere oppgaver tydeligere, slik at det frigjøres kapasitet til å utvikle relasjonene. Spørreundersøkelsen forteller at det både ute og hjemme anses som et behov å ha mer kontakt og samarbeid.

6.3 LITE ØKNING I RESSURSBRUK TIL INTERNASJONALISERING, LAVERE EGENBETALING FRA BEDRIFTENE

I evalueringsperioden (2004–2008) har det vært liten endring i Innovasjon Norges ressurser tilgjengelig for direkte internasjonaliseringsaktiviteter, med et vesentlig unntak knyttet til Norges bilatererale samarbeidsprogram med Bulgaria og Romania.

Antall årsverk ved utekontorene har økt med om lag åtte. Ved etableringen av Innovasjon Norge i 2004 var det i overkant av 184 årsverk ved utekontorene, ved utgangen av 2008 var det om lag 192 årsverk, tilsvarende en vekst på 4,2 prosent. Kostnadene ved opprett-holdelse av utekontorene og lønnskostnader som ikke finansieres over program-bevilgninger eller gjennom full brukerbetaling dekkes av Innovasjon Norges administra-sjonsbevilgning.

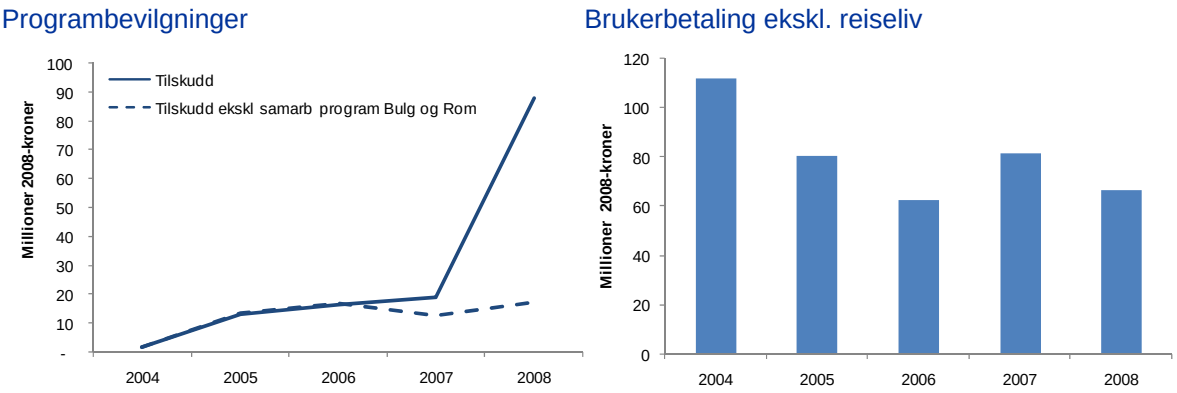
Den beskjedne nettoøkningen i antall ansatte er ikke nødvendigvis knyttet til rene inter-nasjonaliseringsaktiviteter. I tillegg til å arbeide med internasjonale aktiviteter for bedriftene, arbeider ansatte ved utekontorene også med profilering av norsk næringsliv generelt og reiselivsnæringen spesielt, jf. kapittel 7. Dette er i og for seg også inter-nasjonaliseringsaktiviteter, men er i en målstruktursammenheng plassert under delmålet profilering.

Tilskuddsmidler hvor målet er *fremme av et mer internasjonalt næringsliv*, har som vi så i kapittel 3, vært små sammenlignet med tilskudd rettet mot målene om innovasjon og næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Ser vi bort fra de bilaterale sam-arbeidsprogrammene med Bulgaria og Romania, var det en klar økning i programbevilg-ninger til internasjonaliseringsfremme de første årene etter etableringen av Innovasjon Norge, men siden 2006 har programbevilgningen ligget relativt stabilt, jf. Figur 6.4.

Vi legger imidlertid merke til den sterke økningen i bevilgningene til de bilaterale samarbeidsprogrammene for Bulgaria og Romania. Programmet er en del av utvidelsesavtalen innenfor EØS-samarbeidet ved utvidelsen av EU, men skiller seg fra de øvrige finansieringsordningene innen denne avtalen. Programmet gir støtte til konkrete prosjekter etter søknad fra aktører både i Bulgaria, Romania og Norge. Utenriksdepartementet har valgt Innovasjon Norge til å administrere ordningen. Våre intervjuer i Utenriksdepartementet tyder på at Innovasjon Norge forvalter programmet på en meget tilfredsstillende måte, gjennom både effektiv saksbehandling og god prosjektvurdering. Programmet gir ikke bevilgninger etter våren 2009, noe som vil medvirke til vesentlig mindre aktivitet på dette området i regi av Innovasjon Norge de kommende årene, med mindre organisasjonen får tildelt lignende oppgaver.

Brukerbetalingen fra bedrifter som benytter tjenester ved Innovasjon Norges utekontorer er betydelig redusert fra 2004 til 2008 (se Figur 6.4). Nedgangen i brukerbetalingen kan skyldes gradvis mindre behov i næringslivet for tjenestene Innovasjon Norge yter i evalueringsperioden. Nedgangen må også se si sammenheng med at utekontorene har fått endrede oppgaver i evalueringsperioden. Alternativt kan nedgangen skyldes mindre betalingsvilje for de samme tjenestene. Ser man programbevilgningen i sammenheng med endringene i brukerbetalinger, er det uansett grunn til å anta at en gradvis større andel av kundene ved Innovasjon Norges utekontorer trekker på programbevilgningene. Dette er etter vår vurdering i tråd med føringer fra Nærings- og handelsdepartementet. Vi kommer nærmere tilbake til problemstillinger knyttet til brukerbetaling som system.

Figur 6.4 Programbevilgninger direkte til internasjonalisering samt brukerbetaling



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase og regnskapstall

Samlet sett har Innovasjon Norge økt egen ressursbruk knyttet til internasjonale aktivitetene noe. Økningen i årsverk ved utekontorene er marginal. Næringslivets betaling for tjenestene ved utekontorene er redusert, dels som følge av at antallet saker er redusert, men også fordi programfinansieringen har økt.

6.4 HØYERE ANDEL TILSKUDD TIL INTERNASJONALT RETTEDE PROSJEKTER

Som nevnt er internasjonalisering også et kriterium ved behandling av prosjektsøknader innenfor alle programmer og tjenester i Innovasjon Norge. Det er derfor nærliggende å spørre om Innovasjon Norges innsats både ved spesifikke internasjonaliseringsaktiviteter eller prosjektvurderinger for øvrig, har bidratt til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet? Nedenfor belyser vi i hvilken grad Innovasjon Norge når dette målet ved hjelp av ulike informasjonskilder.

6.4.1 Lavere antall rådgivningsoppdrag ved utekontorene

Innovasjon Norges tilbud om rådgivning til bedrifter i forbindelse med deres internasjonaliseringsframstøt har vært en viktig begrunnelse for å opprettholde et omfattende nett av utkontorer. Som vi så tidligere har det vært en nedgang i rådgivningsoppdragene på 43 prosent i evalueringsperioden, mens aktiviteter knyttet til studieturer, seminarer, profilering og hjemhenting av kunnskap vokser. Det er et fall i alle typer rådgivningsoppdrag, både de som finansiert fullt ut av bedriftene selv (det vil si bedriftene betaler alle timekostnadene Innovasjon Norge har) og oppdrag som delvis eller helt finansieres av programbevilgninger eller Innovasjon Norges administrasjonsbevilgning. Fallet i rådgivningsoppdrag er en viktig forklaringsfaktor også for nedgangen i brukerbetalingen vi kommenterte over.

Isolert sett gir ikke nedgangen i antall nye rådgivningsoppdrag et positivt bidrag til målet om økt internasjonalisering. Dette bildet må likevel nyanseres. Basert på intervjuer med representanter for utekontorer og distriktskontorer vil vi framheve følgende forhold som kan forklare at antallet rådgivningsoppdrag går ned uten at dette nødvendigvis kan tas til inntekt for en negativ utvikling med hensyn til målet om bidra til økt internasjonalisering.

En forklaring som gis er at utekontorene tidligere hadde et utfaktureringskrav. De var dermed avhengige av å selge tjenester. Fra distriktskontorer har vi fått formidlet den opplevelsen at utfaktureringskravet førte til at utekontorene var langt mer pågående i forhold til å markedsføre sine fakturerbare tjenester overfor kunder enn de er i dag. Dette kunne skje uten at det var gjort en grundig vurdering av om bedrifter var ”modne” for å gå ut internasjonalt og også uten at framstøtene var avklart med distriktskontoret. Fokus var på en stor kundeportefølje, ikke nødvendigvis på om kunden fikk et optimalt tilbud. Denne praksisen førte kanskje til mange saker, men ikke nødvendigvis like mange suksesshistorier.

Fra utekontorene fortelles det også at en del bedrifter tidligere hadde en tendens til å ”shoppe” rundt. Det fortelles om bedrifter som har tatt kontakt med alle utekontorene, uten selv å ha gjort noen vurdering om hvor en faktisk burde satse.

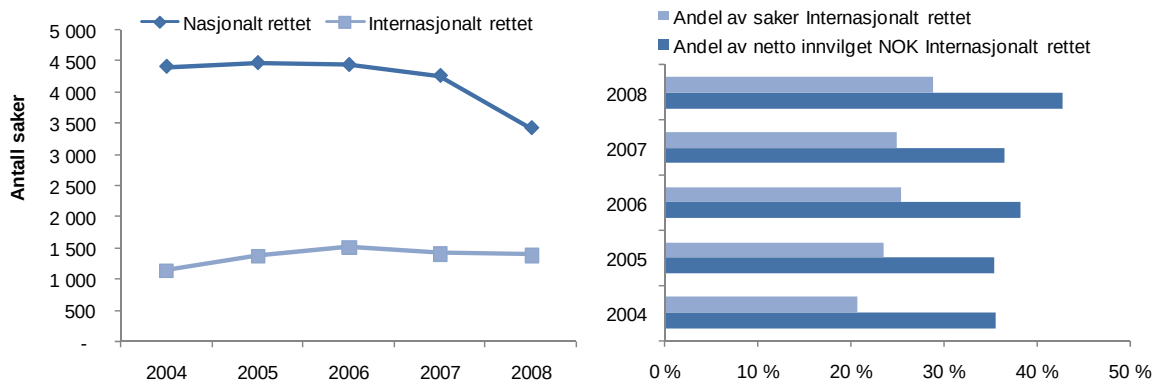
Gjennom et bedre samarbeid mellom utekontorene og distriktskontorene mener mange av våre kilder at en nå oftere unngår saker som de som er nevnt ovenfor. Distriktskontorene har bedre kompetanse på hva utekontorene kan tilby, og terskelen for å rådføre seg med disse er mindre. Dermed bidrar distriktskontorene sterkere enn før til å sile hvilke bedrifter som er ”modne” for internasjonalisering og i forhold til hvilke markeder de satser på. Spørreundersøkelsen rettet mot Innovasjon Norges ansatte viser også at den hyppigste årsaken til kontakt mellom utekontor og distriktskontor er konkrete saker om enkeltbedrifter/kunder. En mulig forklaring på færre saker kan dermed være at internasjonaliseringsaktivitetene nå er mer målrettet enn tidligere, som følge at tettere kontakt mellom utekontor og distriktskontor.

Det er dermed flere mulig forklaringer til at antallet saker har gått ned, uten at det er mulig å si hvilken innbyrdes betydning de har som forklaringsfaktor. En forklaring kan være at tilbudet om internasjonaliseringsråd i flere markeder blir bedre, slik at etterspørselen etter Innovasjon Norges tjenester faller. Vi har ingen konkrete indikasjoner på at dette er tilfelle, men enkelte bedriftsintervju nevner konsulenter i det aktuelle marked som relevante alternative rådgivningskanaler. På den annen side framhever andre bedriftsintervju også Innovasjon Norge som en særlig pålitelig rådgiver, uten kommersielle sidehensyn. An annen forklaring kan være at Innovasjon Norges kompetanse i mindre grad treffer bedriftenes behov. Heller ikke her har vi annet en sprikende informasjon fra bedriftsintervju som trekker i begge retninger. Vi kommer tilbake til bedriftens vurdering av Innovasjon Norges internasjonale kompetanse nedenfor. Uavhengig av årsak vil vi påpeke nedgangen i rådgivningsoppdrag som en bekymringsfull tendens i forhold til begrunnelsen for en bred utekontor-representasjon.

6.4.2 Større omfang av internasjonalt rettede tilskuddsprosjekter

Saksbehandlerne i Innovasjon Norge vurderer i hver sak som registreres i kundedatabasen om prosjektene er internasjonalt rettet, uavhengig om tilskuddet kommer fra et program tilhørende delmålet internasjonalisering eller ikke. Figur 6.5 viser utviklingen i antall saker som saksbehandleren mener er internasjonalt rettet og saker hvor det ikke vurderes å være tilfelle (her kalt nasjonalt rettet). Figuren viser også andelen av saksmengde og bevilget beløp for disse to kategoriene saker, for de ulike årene i evalueringsperioden.

Figur 6.5 Internasjonalt rettede tilskudd



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

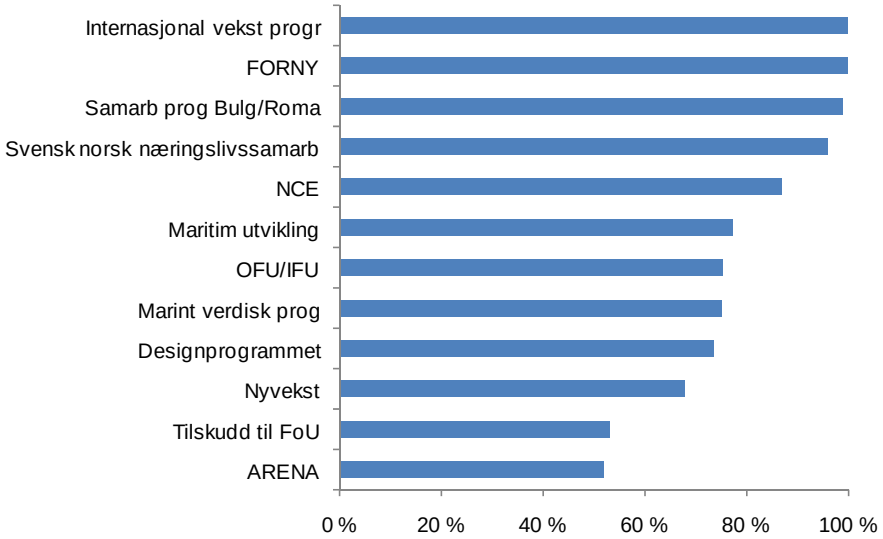
Antallet tilskuddssaker som vurderes som internasjonalt rettet har vokst med 21 prosent. fra 2004 til 2008. Vi så tidligere at antallet tilskuddsaker i Innovasjon Norge samlet sett er redusert (minus 22 prosent) i perioden. Andelen av tilskuddssakene hvor saksbehandlerne vurderer at prosjektet er internasjonalt rettet har dermed vokst fra om lag 20 prosent til i underkant av 30 prosent fra 2004 til 2008. Dette betyr at gradvis flere av prosjektene som får tilskudd fra Innovasjon Norge vurderes av saksbehandlerne til å ha et internasjonalt potensial.

Et lignende bilde ser vi når vi vurderer utviklingen i bevilgede beløp. Samlet sett har tilskuddene målt i 2008-kroner økt med om lag 50 prosent fra 2004 til 2008. Tilskuddene til internasjonalt rettede prosjekter har økt relativt sett mer (med 80 prosent). Målt som andel av innvilgende kroner til bedriftene har andelen internasjonalt rettede prosjekter vært relativt stabil fram til 2007, for så å øke noe i 2008.

Isolert sett taler utviklingen for at en større andel av tilskuddene som Innovasjon Norge innvilger til bedriftene er rettet mot prosjekter med internasjonalt potensial. Årsaken kan både være økt oppmerksomhet mot internasjonaliseringsaspekter ved tilskuddsvurderingene og/eller flere reelt internasjonalt rettede prosjekter i prosjektporteføljen. Den gradvise økningen i andelen internasjonalt rettede prosjekter kan imidlertid også være et uttrykk for at Innovasjon Norge i større grad klarer å sile ut de prosjektene som har denne egenskapen.

I Figur 6.6 viser vi programmene og tjenester hvor saksbehandlervurderingen tilsier høyest andel internasjonalt rettede prosjekter (virkemidler med > 50 prosent andel internasjonalt rettet). Figuren viser andelen av samlet innvilget tilskudd (målt i 2008-kroner) i disse virkemidlene som er vurdert som internasjonalt rettet over perioden (2004 til 2008).

Figur 6.6 Internasjonalt rettet andel av ulike virkemidler. Samlet innvilget tilskudd i virkemidlene fra 2004 til 2008. Målt i 2008-kroner. Virkemidler > 50 prosent internasjonal andel



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Programmene som er særskilt rettet mot å fremme internasjonaliseringen av norsk næringsliv, som Internasjonal vekstprogrammet, Samarbeidsprogrammene for Romania og Bulgaria og Svensk norsk næringslivssamarbeid ligger naturlig nok høyt. Av de andre virkemidlene er det relativt mange internasjonaliseringsrettede prosjekter innenfor FORNY (samarbeidsprogram med Norges forskningsråd som støtter kommersialisering av forskningsresultater), Norwegian Centres of Expertise (NCE), Maritim utvikling og OFU/IFU-ordningen. Den internasjonale andelen varierer en god del mellom år. Likevel legger vi merke til at virkemidlene som har relativ høy internasjonaliseringsandel kjennetegnes ved å ha en innretning mot relativt avanserte kunnskapsområder eller er rettet mot tradisjonelt internasjonalt rettede sektorer (maritime og marine næringer).

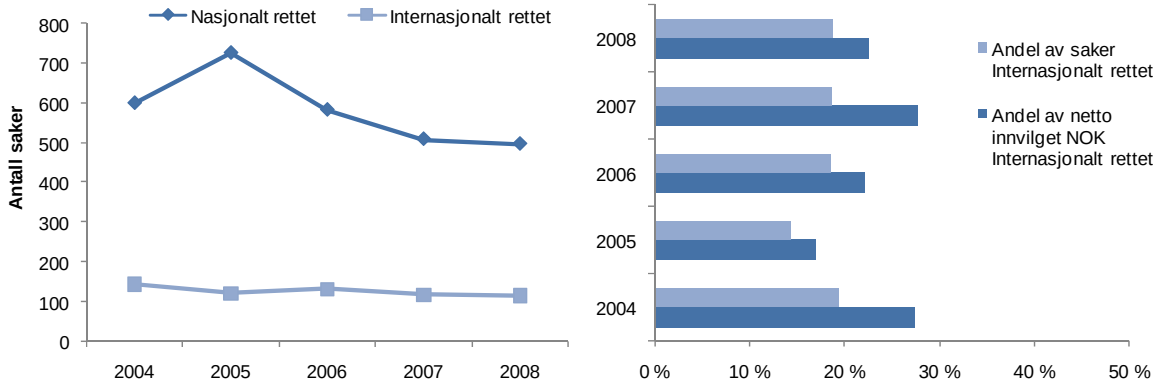
Med unntak av FORNY, har de fleste av de mest internasjonalt rettede virkemidlene vokst mer enn andre av Innovasjon Norges virkemidler i perioden. Årsaken til den økende andelen internasjonale prosjekter i perioden kan derfor i stor grad forklares av økte bevilgninger til disse virkemidlene. Denne vurderingen forsterkes av at det ikke kan spores noen tendens til økning i internasjonaliseringsgrad blant de virkemidlene som har en høy internasjonaliseringsandel.

Ovenstående indikerer dermed at tilskudd fra Innovasjon Norge er mer internasjonalt rettet enn før, men at dette skyldes flere midler tilgjengelig i virkemidler som er spesielt relevante for internasjonale bedrifter.

6.4.3 Mindre internasjonalt rettet låneportefølje

Dersom vi ser på tilsvarende utvikling i sakene som omhandler lån og garantier (se Figur 6.7), faller antallet internasjonalt rettede saker fra 2004 til 2008 (minus 21 prosent). Antallet låne- og garantisaker synker totalt sett også, men noe mindre (minus 17 prosent). Både antallet og andelen internasjonalt rettede låne- og garantisaker er dermed lavere i 2008 enn i 2004.

Figur 6.7 Internasjonalt rettede lån og garantier



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Samlet sett har lån og garantier målt i 2008-kroner økt med 45 prosent fra 2004 til 2008. Lån og garantier til internasjonalt rettede prosjekter har økt relativt sett mindre (med 19 prosent). Målt som andel av innvilgende kroner til bedriftene har andelen internasjonalt rettede prosjekter dermed sunket fra 27 prosent til 23 prosent. Omfanget av lån og garantier til internasjonalt rettede prosjekter øker absolutt sett, men øker altså mindre enn lån og garantier samlet sett. Det første kan indikere økt vekt på internasjonalisering, mens det andre indikerer at utviklingene i vektleggingen av internasjonalt potesial i låne-prosjektene er svakere enn tilsvarende for tilskuddene. Som nevnt over under omtalen av endringen i fordelingen av tilskudd, kan det være flere grunner til disse endringene. Samlet sett tilsier ikke fordelingen av låneporteføljen noen vesentlig økt vektlegging av mål om et mer internasjonalt rettet næringsliv.

Vi legger imidlertid merke til at risikolån går gjennomgående til mer internasjonalt rettede prosjekter enn lavrisikolån (om lag 50 prosent av innvilgende risikolån versus 17 prosent for innvilgede lavrisikolån), noe som må sees på bakgrunn av at lavrisikolånene er tungt vektet mot lite internasjonalt rettede sektorer, som landbruk.

Informasjonen vi har sett på så langt har sagt noe om omfanget av internasjonalt rettet aktivitet i Innovasjon Norge. Informasjonen peker i litt ulike retninger, men viser tydeligst økt internasjonal vektlegging av tilskuddene.

6.5 ØKT INTERNASJONALISERING GJENNOM EKSPORTFREMME

Vi skal nå se nærmere på informasjon som kan belyse effekten av ressursbruken og aktivitetene i forhold til om bedriftene oppnår økt internasjonalisering.

6.5.1 Kundene mener lån og internasjonalt rettede programmer fremmer eksport

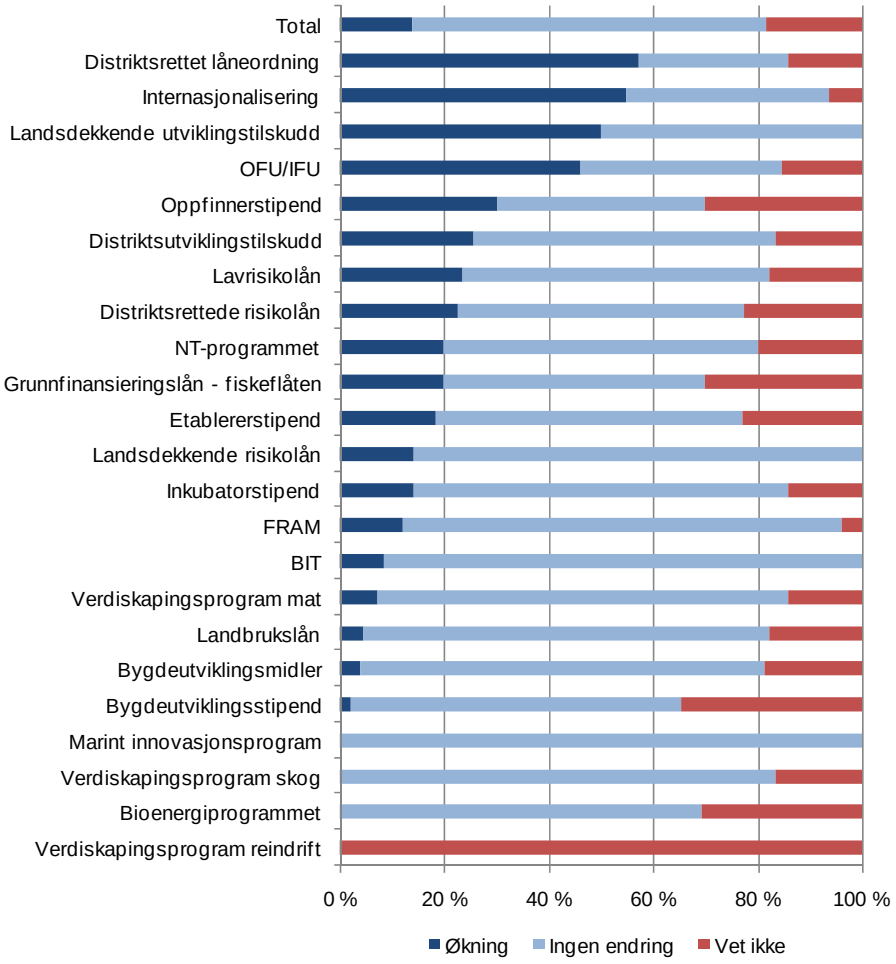
Oxford Research gjennomfører kundeeffektundersøkelser for Innovasjon Norge. Formålet med undersøkelsene er å vurdere om støtte gjennom Innovasjon Norge fører til økt verdiskaping. Undersøkelsene gjennomføres året etter at bedriftene mottar støtte (kalles førundersøkelser) og fire år etter at kundene har mottatt støtte (kalles etterundersøkelser). Førundersøkelsene kartlegger bedriftenes forventninger til effekter av prosjektet/støtten mens etterundersøkelsene forsøker å kartlegge faktiske effekter.[18]

[18] Den siste etterundersøkelsen som er gjennomført omfatter kunder som mottok støtte i 2005. Den siste førunder-søkelsen som er gjennomført omfatter kunder som mottok støtte i 2008.

Stor variasjon i virkemidlers bidrag til eksportfremme

Undersøkelsene har ulike spørsmål som kan belyse bedriftenes internasjonale utvikling. I Figur 6.8 har vi vist hvordan bedriftene som fikk støtte i 2005 vurderer hvordan prosjektet som har fått støtte fra Innovasjon Norge har påvirket virksomhetens utvikling når det gjelder *eksport*. Vurderingene er gjort fire år etter at bedriftene fikk støtte, det vil si i 2009.

Figur 6.8 Prosjektets påvirkning på virksomhetens eksport. Støtte gitt i 2005. Effekt vurdert i 2009



Note: Figuren viser virkemidler som var aktuelle i 2005. Enkelte virkemidlene kan ha utgått eller blitt videreført under nye navn. Virkemiddelinndelingen som benyttes i Oxfords oversikt er også til dels annerledes enn virkemiddelinndelingen i denne evalueringen. For eksempel viser Oxfords oversikt ordningen *distriktsutviklingstilskudd.* I evalueringens inndeling av virkemidler er distriktsutviklings-tilskudd fordelt på ulike tjenester og programmer avhengig av formålet med de enkelte delene av distriktsutviklingstilskuddet. Vi viser til vedlegg 7 for den nøyaktige fordelingen av virkemidler i evalueringen.

Kilde: Oxford Research (2009b) Etterundersøkelsen 2005

Om lag 14 prosent av bedriftene som har fått støtte mener at prosjektet som fikk støtte har ført til at virksomhetens eksport har økt. De fleste (om lag 68 prosent) mener det ikke har gitt noen endring, mens 18 prosent er usikre på effekten. Andelen prosjekter som har bidratt til økt eksport er marginalt lavere enn for 2004-årgangen og marginalt høyere enn for 2003-årgangen.

Det er relativt stor forskjell mellom tjenestene og programmene når det gjelder i hvilken grad de har bidratt til økt eksport. Andelen varierer fra 0 prosent til 60 prosent. De tjenestene og programmene som bedriftene i størst grad mener har bidratt til økt eksport

er distriktsrettet låneordning (60 prosent), internasjonalisering (55 prosent, se forklaring under), landsdekkende utviklingstilskudd og OFU/IFU, begge med en andel på 50 prosent. I etterundersøkelsen for 2004-årgangen var det distriktsrettet låneordning og landsdekkende risikolån som kom høyest ut med 50 prosent. Disse virkemidlene har nå andeler på henholdsvis 60 og 20 prosent.

Bidraget er lavest for bioenergiprogrammet, marint innovasjonsprogram, verdiskapingsprogrammet for reindrift, verdiskapingsprogrammet for skog (alle med 0 prosent), bygdeutviklingsstipend (2 prosent) og bygdeutviklingsmidler (4 prosent).

En vesentlig forklaring på variasjonene mellom virkemidlene er at ikke all støtten i utgangspunktet skal bidra til økt eksport, men at dette er en av flere effekter likevel. Vi legger merke til at rangeringen av hvilke virkemidler saksbehandlerne mener inneholder mange internasjonale prosjekter (se over) er annerledes enn bedriftenes rangering av hvilke virkemidler som gitt eksporteffekter i bedriftene. Likevel ser vi samsvar i vurderingene av at virkemidler som skal bidra til internasjonalisering (og eksport) faktisk gjør dette. Flere av enkeltvirkemidlene som rangerer høyest i forhold til effekt på eksport, har/har hatt et klart mål om å bidra til internasjonalisering. Dette gjelder for eksempel både landsdekkende utviklingstilskudd og IFU-delen av OFU/IFU-ordningen.

Begrepet internasjonalisering i figuren er en samlebetegnelse på alle tjenestene med internasjonalisering som hovedformål. Stolpen internasjonalisering omfatter således vurderingene fra kunder som har mottatt en tjeneste fra Innovasjon Norge knyttet til internasjonalisering.[19] I over halvparten av disse prosjektene har støtten bidratt til økt eksport.

Ovenstående underbygger etter vår vurdering at internasjonaliseringsmålet primært fremmes gjennom rammene på de enkelte virkemidlene.

Bedriftenes forventninger om økt eksport er generelt høye, og høyere enn realisert

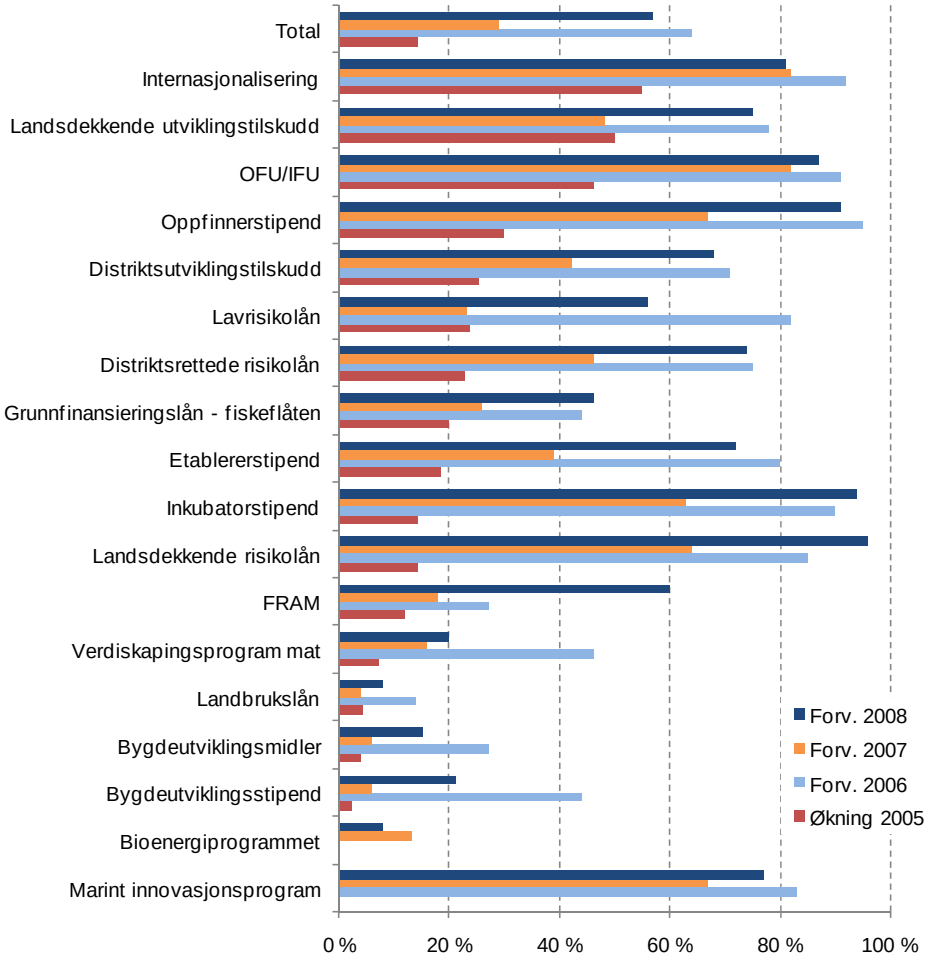
Av de bedriftene som har svart i før- og etterundersøkelsen (kunde av Innovasjon Norge i 2005) var det i underkant av 30 prosent som forventet økning i eksporten, da de ble spurt i førundersøkelsen, mens det som sagt er 14 prosent som oppgir at de har opplevd at prosjektene har bidratt til økt eksport i etterundersøkelsen. Generelt er forventningene dermed høyere enn de realiserte effektene.

Om lag 43 prosent av dem som forventet økt eksport som følge av prosjektet oppgir at de har fått det. Dette er en økning fra rundt 38 prosent fra 2004-årgangen. Om lag 7 prosent av dem som ikke forventet noen endring, har erfart at prosjektet bidro til økt eksport. Sammenlignet med 2004-årgangen, har andelen som oppgir ”Vet ikke” gått ned for alle forventningstypene, slik at den samlet sett for 2005 ligger på rundt 16 prosent mot rett i underkant av 22 prosent for 2004-årgangen.

I Figur 6.9 har vi vist andelen som har svart at prosjektet som ble støttet i 2005 ga økt eksport (etterundersøkelsen 2005) samt forventningene til økt eksport i forundersøkelsene for 2006, 2007 og 2008.

[19] I tillegg er bedrifter hvor tjenesten er bekreftet solgt tatt med. Dette innebærer at bedriftene har betalt for deler eller hele tjenesten, gjennom egenandeler eller som full betaling. Videre er det kun enkeltkunder som er inkludert i undersøkelsen. Det vil si at en del fellesaktiviteter faller bort.

Figur 6.9 Forventninger til økt eksport og faktisk økning i eksport



Note: Figuren viser virkemidler som var aktuelle i 2005. Enkelte virkemidlene kan ha utgått eller blitt videreført under nye navn. Virkemiddelinndelingen som benyttes i Oxfords oversikt er også til dels annerledes enn virkemiddelinndelingen i denne evalueringen. For eksempel viser Oxfords oversikt ordningen *distriktsutviklingstilskudd.* I evalueringens inndeling av virkemidler er distriktsutviklingstilskudd fordelt på ulike tjenester og programmer avhengig av formålet med de enkelte delene av distriktsutviklingstilskuddet. Vi viser til vedlegg 7 for den nøyaktige fordelingen av virkemidler i evalueringen.

Kilde: Oxford Research (2009a) og (2009b), Førundersøkelsen 2008 og Etterundersøkelsen 2005

Hvert år refererer til ulike prosjekter og omhandler forskjellige kunder, slik at det ikke er riktig å gjøre direkte sammenligninger. Generelt ser vi likevel at forventningene gjennomgående er høye, og at siste observerbare realiserte effekt på eksport er mer moderate.

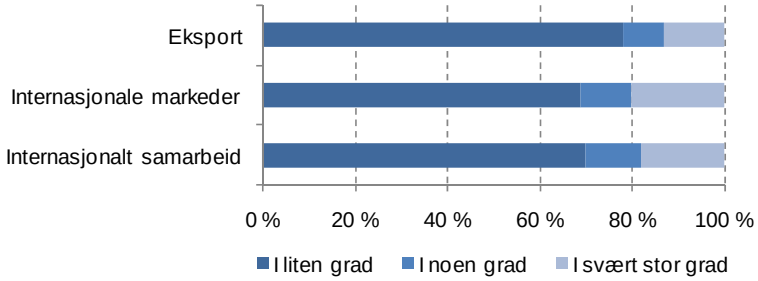
Også i forbindelse med Innovasjon Norges Serviceundersøkelse til kundene (sist gjennomført i 2010) vurderer kundene hvordan de forventer at prosjektet som har fått støtte vil påvirke bedriftens utvikling de neste to årene i forhold til eksport. Hele 40 prosent forventer en økning i eksporten de neste to årene. Ettersom andelen av respondentene hvor spørsmålet ikke er relevant er på hele 47 prosent, betyr det at forventningene der det er relevant generelt er høye.

6.5.2 Få bedrifter mener prosjektene har medført mer kompetanse om internasjonale forhold

Kompetanseutvikling i bedriftene kan bidra til mer langsiktige positive verdiskapingseffekter. Innovasjon Norge fremmer kompetanseutvikling blant annet gjennom ulike typer kurs. Kompetanse kan imidlertid fremmes også indirekte gjennom støttede prosjekter. I

omfang vil trolig læring gjennom prosjekter gi langt større kompetanseutvikling i nærings-livet enn kurs. Hva vet vi om prosjektenes bidrag til kompetanseutvikling om inter-nasjonale forhold? I Kundeeffektundersøkelsene til Oxford Research blir bedriftene spurt om "I hvilken grad har prosjektet ført til økt kompetanse om…." ulike forhold, herunder internasjonalt samarbeid, internasjonale markeder og eksport.

Figur 6.10 Prosjektenes bidrag til økt internasjonal kompetanse i bedriftene



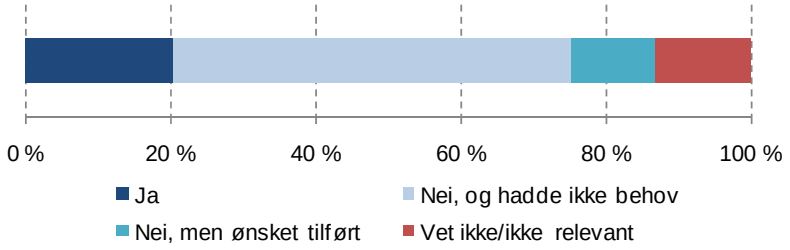
Kilde: Oxford Research (2009b), Etterundersøkelsen 2005

Relativt få bedrifter mener at prosjekter hvor Innovasjon Norge har levert finansielle tjenester, har bidratt til økt kompetanse om internasjonalt samarbeid, internasjonale markeder og eksport. Langt flere mener at prosjektet har ført til økt kompetanse om produktutvikling, prosessutvikling, markedsutvikling, strategi og opparbeiding av bedre nettverk.

Den lave andelen som mener prosjektet har bidratt til økt kompetanse om internasjonale forhold, skyldes trolig at det er få av tjenestene og programmene som har inter-nasjonalisering som sitt primære mål. Når det gjelder eksportkompetanse er det høyest andel som mener at prosjektet har bidratt til dette blant deltakerne på følgende programmer; landsdekkende utviklingstilskudd, oppfinnerstipend og internasjonalisering. Både for bioenergiprogrammet, marint innovasjonsprogram, verdiskapingsprogrammet for skog og verdiskapingsprogrammet for reindrift er det ingen bedrifter som mener prosjektet i stor grad har bidratt til økt kompetanse om eksport. I denne sammenhengen er det viktig å være klar over at antallet respondenter er lavt. Dette innebærer at resultatene må tolkes med stor forsiktighet.

Innovasjon Norge stiller i sin Serviceundersøkelse spørsmål om kundene oppfatter at virk-somhetene er tilført kompetanse fra Innovasjon Norges medarbeidere når det gjelder å komme inn på internasjonale markeder. Om lag 20 prosent svarer ja, mens 55 prosent sier nei, at de ikke hadde behov, mens 12 prosent sier at de ikke ble tilført kompetanse, men at de hadde behov for det, se Figur 6.11. Innovasjon Norge kategoriserer kundene i ulike grupper. Kunder som defineres å være knoppskyting, spinn-off eller reetablering etter konkurs og små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og -potensial svarer i størst grad ja på spørsmålet (henholdsvis 30 og 25 prosent). Etablerere og ung bedrift svarer i mindre grad ja (henholdsvis 17 og 14 prosent).

Figur 6.11 Har du fått tilført kompetanse fra Innovasjon Norges medarbeidere i forhold til hvordan komme inn på internasjonale markeder?



Kilde: Innovasjon Norge, Serviceundersøkelsen 2010

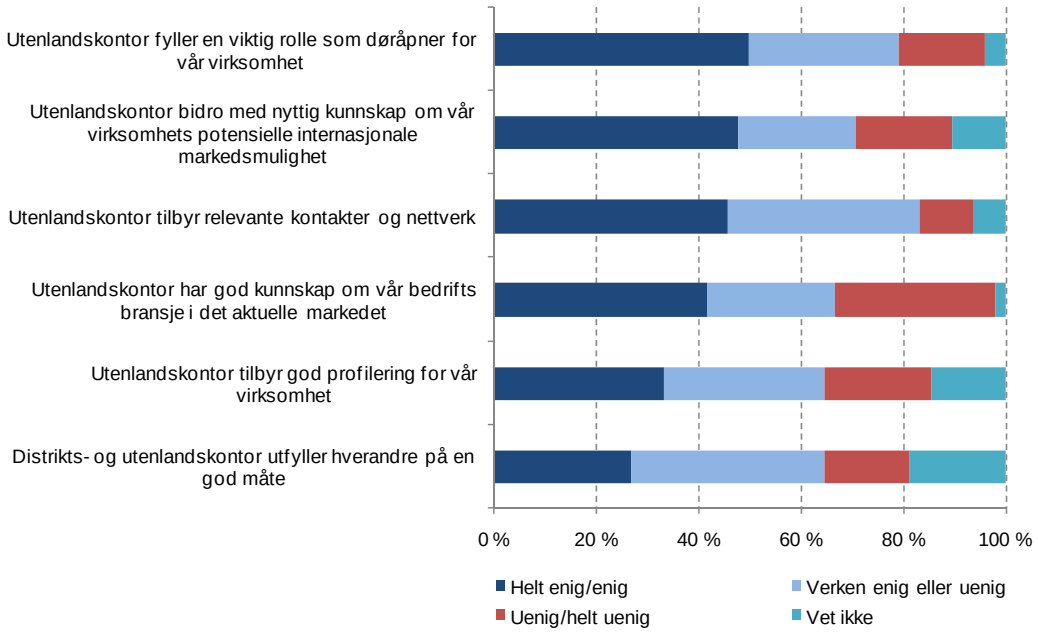
Vi velger å tolke ovenstående slik at det primært er innenfor virkemidler som har internasjonalisering som sitt primære formål at man kan vente reelle kompetanseutvikling om internasjonale forhold.

6.6 BEDRIFTENE GANSKE FORNØYD MED UTEKONTORENES KOMPETANSE

Med utgangspunkt i målet om at Innovasjon Norge skal bidra til økt internasjonalisering, har vi stilt spørsmål om utekontorenes relevans i intervju med både bedrifter og eksterne aktører. Vi har også stilt spørsmål om det samme i vår spørreundersøkelse til bedriftene. Samlet sett tyder svarene tyder på at økt måloppnåelse krever at utekontorene styrker relevansen av egne tjenester. Bildet varierer imidlertid mellom type tjeneste som tilbys.

I Figur 6.12 gjengir vi svarene fra vår spørreundersøkelse til bedriftene. Svarene er fra kunder av utekontorene. Om lag halvparten av bedriftene er enige i at utenlandskontorene fyller en viktig rolle som døråpner for virksomheten. På samme måte er om lag 45 prosent av bedriftene enige i at utekontorene bidro med nyttig kunnskap om internasjonale markedsmuligheter og relevante nettverk. Få er uenige i det samme. På spørsmål om utekontorenes hadde god kunnskap om bedriftens bransje var synspunktene litt mer blandet.

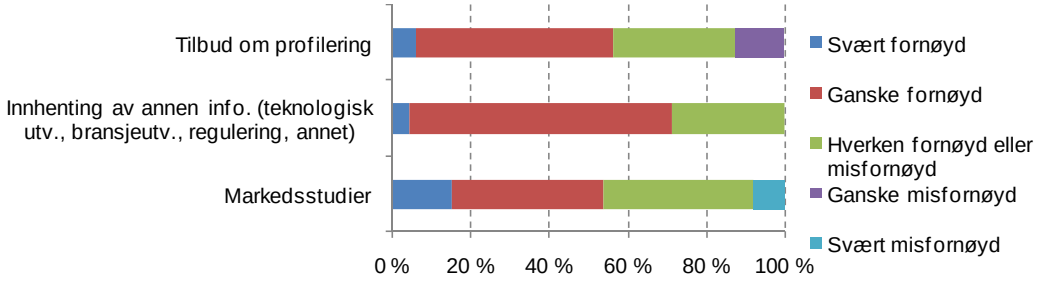
Figur 6.12 Kunder av utekontorene (N=48): Vurdering av kontorenes funksjon



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

På spørsmål om bedriftene er fornøyd med kvaliteten på de tjenestene de må betale for svarer de fleste på en måte som vi best kan oppsummeres som ganske fornøyd, se Figur 6.13. Relativt få svarer at de er svært fornøyd med innhenting av annen informasjon enn markedsstudier.

Figur 6.13 Oppfatning om kvaliteten på betalingstjenestene



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

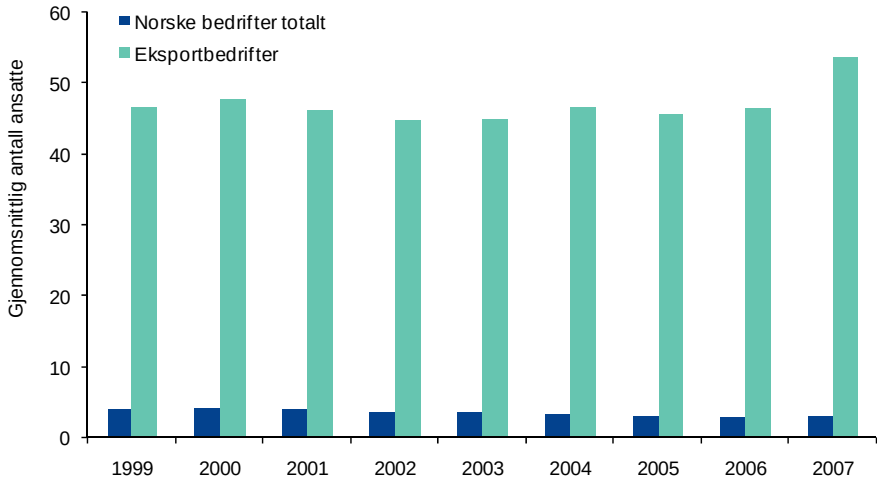
I Innovasjon Norges Serviceundersøkelse vurderer kundene hvor tilfredse de er med Innovasjon Norges medarbeideres kompetanse innenfor ulike områder. I forhold til kompetanse knyttet til å komme seg inn på internasjonale markeder, er 46 prosent tilfreds og ytterligere 23 prosent svært tilfreds. Med andre ord mener en stor andel av kundene at kompetansen i Innovasjon Norge er god på dette området. Det er relativt små variasjoner mellom de ulike kundetypene i forhold til hvordan de vurderer dette. Et unntak er likevel kunder som defineres å være knoppskyting, spinn-off eller reetablering etter konkurs. Blant disse kundene er det ingen som er svært tilfreds, men andelen som er tilfreds er tilsvarende høyere. Det er også relativt små variasjoner mellom hvordan kundene vurderer Innovasjons Norges medarbeideres kompetanse på dette området og andre områder.

Vår vurdering er at svarene over gjenspeiler at bedriftene er ganske fornøyd med tjenestene som blir levert, at de samtidig ser potensial for kvalitetsøkning av tjenester de betaler for. Vi diskuterer betalingstjenestene mer utførlig i kapittel 13.

Informasjonen over sier imidlertid ingenting om vurderingene har endret seg de siste årene. Våre intervjuer har både avdekket bedrifter som opplever tjenestene som svært nyttig og andre som mener det motsatte. Hovedbildet er likevel lite kjennskap til hvilke tjenester som tilbys. Vi møter også synspunkter som at Innovasjon Norge ikke er til for de større bedrifter.

I Innovasjon Norges oppdragsbrev blir det vektlagt at utekontorene skal ha en klar små-bedriftsprofil. Vektleggingen kan være et dilemma for Innovasjon Norge. Internasjonale bedrifter er gjennomgående større enn bedriftsmassen generelt, jf. Figur 6.14 som viser gjennomsnittlig antall ansatte i norske eksportbedrifter versus norske bedrifter totalt, se Econ Pöyry (2009b). Det er ikke opplagt at Innovasjon Norge skal være relevant først og fremst for bedrifter med egen internasjonal kunnskapsmessig infrastruktur. Man kan hevde at disse klarer seg selv. Vi ser imidlertid at Innovasjon Norge i bestemte situasjoner også er nyttige for slike, for eksempel som døråpner eller som katalysator for utvikling av internasjonale nettverk. Etterspørsel fra større bedrifter fungerer trolig også skjerpende til både innhold og relevans i tjenestene fra Innovasjon Norges utekontor. Dersom de større bedriftene blir borte som kunder kan det på sikt svekke kvalitetskravene til Innovasjon Norges internasjonaliseringstjenester, noe vi opplever som undergravende for begrunnelsen den kunnskapsmessige infrastruktur Innovasjon Norges utekontorer er. Vi vil derfor anbefale at Innovasjon Norge og deres oppdragsgivere ikke legger stor vekt på bedriftenes størrelse i vurderinger av hvilke prosjekter utekontorene skal involvere seg i.

Figur 6.14 Gjennomsnittlig antall ansatte i norske eksportbedrifter, 1999-2007



Kilde: Statistisk sentralbyrå, spesialkjøringer

6.7 BEHOV FOR STERKERE PRIORITERING AV BEGRENSEDE RESSURSER

Gjennomgangen av Innovasjon Norges virkemiddelbruk tilsier at Innovasjon Norge fremmer internasjonaliseringsmålet langs to veier:

- Innovasjon Norge vektlegger enkeltprosjekters internasjonaliseringspotensial i forbindelse med søknad om prosjekttilskudd, lån og nettverksstøtte
- Innovasjon Norge veileder og gir råd om internasjonale forhold gjennom sitt ute-apparat.

Vi har få indikatorer som sier at Innovasjon Norge i større grad enn før evner å finne fram til flere internasjonale prosjekter. Gjennomgang av kundedatabasen og kundeeffektunder-søkelsen tyder imidlertid på at Innovasjon Norges virkemiddelportefølje er blitt mer relevant for internasjonalt rettede prosjekter enn tidligere.

Nedgangen i rådgivningsprosjekter ved utekontorene kan oppfattes som uttrykk for at Innovasjon Norges bidrag til internasjonalisering synes mindre relevant enn tidligere. På den annen side rapporteres det om gradvis bedre samarbeid og koordinering mellom utekontor, distriktskontor og hovedkontor, slik at utviklingen kan indikere at utekontorene nå arbeider mer med de relevante norske aktørene og bedriftene.

Innovasjon Norges muligheter til å bygge opp en vesentlig større organisasjon er trolig begrenset. Det kan tenkes større bevilgninger og/eller større andel fullt ut bedriftsbetalte oppdrag, men oppbindingen av offentlige utgifter innenfor andre sektor taler for at en ikke kan vente vesentlige bevilgningsøkninger.

Samtidig er deler av tjenesten betinget av at de inneholder et kunnskapselement det tar tid å bygge opp. Det gjelder spesielt relevant kunnskap om interessant teknologi eller markeder for norske aktører, spesialisert kunnskap til bruk i markedsundersøkelser eller kunnskap om internasjonale næringsmiljøer og myndigheter til bruk ved partnersøk eller bistand til å bygge nettverksbistand.

I de fleste tilfeller er kunnskapsbygging og vedlikehold også avhengig av at kunnskapen bygges i et miljø med en kritisk masse. Både kravet til kunnskap i Innovasjon Norges leveranser og kunnskapens egenart tilsier at Innovasjon Norge uansett ressurstilgang til tjenesten må prioritere sterkt hvor menneskelige ressurser konsentreres.

Utekontorvirksomheten har aldri vært underlagt en egen evaluering. Den begrensede gjennomgangen som har vært mulig innenfor denne samlede evalueringen av Innovasjon Norge, tilsier imidlertid at Innovasjon Norge heller har for mange enn for få kontorer. Vi bygger denne vurderingen både på at hvert kontor har få medarbeidere og at det er stor tetthet av kontorer i våre nære markeder, hvor behovet synes minst. Markedskunnskap er normalt klart lettere tilgjengelig i markeder nær Norge hvor det er lettere å forstå kultur og språk. Dersom oppgavemengden skulle vokse og det er grunnlag for flere ansatte ved hvert kontor vil behovet for reduksjon i kontorantallet bli mindre. Vår vurdering er at det er lite realistisk at oppgavemengden vil vokse slik at hvert kontor kan øke antall ansatte vesentlig. Flere av kontorene har oppgaver innenfor reiseliv, som vi kommer tilbake til i kapittel 7. Det kan ikke utelukkes at disse oppgavene blir færre i årene framover.

Innovasjon Norge deler utekontorene i hovedsak i to; kontorer med generell kompetanse og kontorer med generell kompetanse pluss kompetanse om en eller flere sektorer. Det er 11 kontorer av den første kategorien med mellom en og åtte ansatte. 22 kontorer tilhører den andre kategorien. Disse har mellom 3 og 23 ansatte. I tillegg har Innovasjon Norge tre prosjektkontorer og avtaler med enkelte lokale konsulenter.

Våre intervjuer tyder på at flere av utekontorene opptrer relativ autonomt og forskjellig, men det er i økende grad etablert samarbeid, arbeidsdeling og felles koordinering innenfor de ulike regionene ute, noe som sørger for erfaringsutveksling, spesialisering og bedre mulighet til å gi gode og riktige tjenester til norsk næringsliv i de ulike markedene. Men det framheves at en betingelse for at utekontorene kan gjøre en god jobb, er at distrikts-kontorene får større mulighet til å arbeide med internasjonalisering.

En arbeidsgruppe fra Innovasjon Norge og Nærings- og handelsdepartementet gikk i 2009 i samarbeid gjennom kriteriene for Innovasjon Norges internasjonale tilstedeværelse (Notat av fra arbeidsgruppe 13. juni 2009).

Arbeidsgruppen anbefalte at de kriteriene som Innovasjon Norge benytter for å vurdere selskapets internasjonale tilstedeværelse videreføres med noen mindre justeringer. Arbeidsgruppen foreslo følgende kriterier:

- Tilstrekkelig interesse for vedkommende marked i norsk næringsliv
- Tilstrekkelig potensial for norsk næringsliv i vedkommende marked
- Utilstrekkelig tilgang på pålitelig og troverdig informasjon og kunnskap om markedet
- Vanskelig tilgjengelig konsulentmarked i vedkommende land
- Hindringer for norske bedrifter i å etablere/inngå i nettverk

Ovenstående tilsier en strategisk analyse av hvor begrensede kunnskapsressurser kaster mest av seg. Vi vil anbefale en ytterligere prioritering av disse ressursene etter følgende linjer:

- Tilstedeværelse i markeder som vurderes å representere et vesentlig økt potensial for norske virksomheter prioriteres høyest. Tilstedeværelsen bør være av en viss størrelse
- Tilstedeværelse i markeder hvor det er en særlig rask kunnskapsutvikling prioriteres. Dette gjelder for eksempel områder som Silicon Valley eller andre områder med særlig sterk kunnskapsutvikling. Også dette krever en viss kritisk masse på tilstede-værelsen.
- Representasjon i tradisjonelle eller nye knutepunkter for norsk næringsliv, slik som Singapore og London er eksempler på.
- Forsterket samarbeid med andre organisasjoner som bistår norske bedrifter ute, slik som Utenrikstjenesten, INTSOK og Eksportutvalget for fisk.

6.8 UTEKONTORVIRKSOMHETEN BØR SAMORDNE YTTERLIGERE MED TILBYDERE AV LIKARTEDE TJENESTER

Innovasjon Norge er ikke alene om å tilby hjelp til å forstå eller få tilgang til internasjonale markeder.

Når bedriftene trenger generell service er *utenrikstjenestens* utapparat *(UDs)* også tilgjengelig for bedrifter, selv om bedrifter skal henvende seg til Innovasjon Norge i land hvor både UD og Innovasjon Norge er representert. Når henvendelsen er til UD, bistår utenrikstjenesten norsk næringsliv med alt fra enkle spørsmål om hvem som er hvem i et land, hjelp til å avklare spørsmål med utenlandske myndigheter til, i samarbeid med Innovasjon Norge, å planlegge offisielle delegasjonsbesøk med bedriftsdeltakelse. Det som skiller utenrikstjenestenes apparat fra Innovasjon Norges er primært at Innovasjon Norges medarbeidere forutsetningsvis har mer dybdekunnskap om markeder og bedriftsrelevante kunnskapsmiljøer. I tillegg har Innovasjon Norge i større grad anledning til å ta betalt for konkret rådgivning til enkeltbedrifter.[20] Det er likevel opplagte paralleller mellom utenrikstjenestens oppgaver og Innovasjon Norges oppgaver, noe som taler for samarbeid. UD og Innovasjon Norge har da også etablert en samarbeidsavtale, som både regulere felles lokaler, der det er aktuelt, og oppgavedeling. Avtalen innebærer også at i markeder hvor Innovasjon Norge ikke er representert, skal vedkommende utenriksstasjon representere Innovasjon Norge i næringslivssaker.

Det kan stilles spørsmål ved om forskjellene mellom UDs arbeidsform og Innovasjon Norges er så vidt store at det er behov for to likeartede offentlige organisasjoner og kontorstrukturer. Selv om utenrikstjenesten trolig kan ivareta flere av Innovasjon Norges tjenester, ser vi likevel flere argumenter for at Innovasjon Norge opprettholder en egen kontorstruktur, gitt at det er tilstrekkelig etterspørsel etter Innovasjon Norges tjenester.

Det viktigste er at Innovasjon Norge i langt større grad enn UD har forutsetninger til å utvikle en god samordning mellom alle bedriftsrettede tjenester. Det har tatt tid å utvikle samordningen mellom uteapparat, distriktskontor og hovedkontor, men vår vurdering er at utviklingen likevel har tatt flere vesentlig skritt i retning av et helhetlig tilbud. Selv om flere skritt må tas, er selve ideen med å samordne bedriftsrettede tjenester ute og hjemme god. Våre intervjuer tyder også på at bedriftene opplever kontakten som god eller i det minste fungerende. Bedrifter blir raskt henvist til relevant utekontor om det er der tjenesten ytes.

Intervjuene med utekontorene bekrefter at arbeids- og rolledelingen mellom utenriksstasjonene og Innovasjon Norges utekontorer fungerer godt, og vi har ikke fanget opp ønsker om formell overføring til UD. I Asia anses samlokaliseringen med ambassaden som en vesentlig styrke for muligheten til å få innpass hos næringsliv og myndigheter.

Forutsetningen for å opprettholde et eget utekontorapparat er like fullt at Innovasjon Norge har forutsetninger for å utvikle bedriftsrelevant kunnskap som gir merverdi for bedriftene som benytter tjenestene. Når slik merverdi finnes, vil det også være en betalingsvilje hos bedriftene for å betale for kunnskap og tidsbruk som faller utenfor det offentlige tilbudet, men som finnes og er utviklet innenfor Innovasjon Norge. Utenrikstjenesten har ikke samme mulighet til å ta seg betalt og vil heller ikke ha de samme incentiver til å utvikle den type dybdekunnskap bedriftene kan være villige til å betale for.

Innenfor to sektorer har norske bedrifter og offentlige aktører i fellesskap utviklet sektorbaserte organer for fremme av internasjonalisering; INTSOK og Eksport utvalget for fisk. I tillegg er det nylig etablert et lignende organ (Intpow) innenfor fornybar energi.

Organisasjonene og Innovasjon Norge har noe ulike formål og derfor også ulike kompetanser. Primærformålet til organisasjonene er generisk markedsføring og å øke

[20] Diplomaters rettigheter og plikter er regulert i den så kalte Wien-konvensjonen om diplomatiske relasjoner.

kjennskap til og kunnskap om norske tilbud. Innovasjon Norges rolle er primært å hjelpe enkeltbedrifter med å realisere sitt markedspotensial.

INTSOK (Norsk Olje og Gass Partnere) ble etablert i 1997 av den norske olje- og gass-industrien og den norske regjeringen. INTSOK er en medlemsbedrift finansiert av medlemmene (ca. 190 medlemsbedrifter) og bidrag fra Olje- og energidepartementet. INTSOKs mål er å arbeide med bedrifter i hele næringen til å utvide virksomheten i det internasjonale olje- og gassmarkedene. INTSOK er en nettverksbasert organisasjon der partene utveksler erfaringer og kunnskap om markedsutviklingen internasjonalt. Organisasjonen tar mål av seg til å bidra til aktiv dialog mellom oljeselskaper, teknologileverandører, serviceselskaper og myndigheter. Ved flere kontorer har INTSOK leid inn medarbeidere fra Innovasjon Norge, helt eller delvis. I andre tilfeller har de egne folk i egne kontorer eller samlokalisert med Innovasjon Norge.

Eksportutvalget for fisk AS (EFF) er primært et felles markedsføringsorgan for norsk sjø-mat. EFF representerer og er finansiert av hele norsk fiskerinæring. En viktig del av EFFs arbeid er å sikre et godt omdømme til norsk sjømat. EFF er i tillegg kontaktleddet mellom utdanning, forskning og næring når det gjelder markedsføring av sjømat. Eksportutvalget har hovedkontor i Tromsø, og utekontor i Tyskland (Hamburg), Frankrike (Paris), Spania (Madrid), Portugal (Lisboa), Italia (Milano), Russland (Moskva), Brasil (Rio de Janeiro), Japan (Tokyo), Singapore, Kina (Beijing) og USA (Boston). EFF ledes av et styre som oppnevnes av Fiskeri- og kystdepartementet for to år og finansieres av fiskerinæringen gjennom en avgift på eksporten av norsk fisk og sjømat.

Både INTSOK og EFF har flere aktiviteter som er parallelle med Innovasjon Norges aktiviteter, slik som vurdering av markedsmuligheter, relasjonsbygging og informasjons-innhentning. Der spesielt INTSOK skiller seg fra Innovasjon Norge er at INTSOK begrenser seg til å yte tjenester til medlemmer. Medlemskapet er imidlertid relativt rimelig og er neppe noe hinder for bedrifter som har bestemt seg for å være aktive på inter-nasjonale markeder. Både INTSOKs og EFFs entydige oppgave i internasjonalisering av en sektor tilsier at organisasjonene får langt dypere markeds- og aktørkunnskap enn en bredere organisasjon som Innovasjon Norge.

Intervjuene med utekontorene rapporterer i hovedsak om god komplementaritet mellom INTSOK og utekontorene. Andre intervjuer innenfor denne evalueringen kan likevel tyde på at samarbeidet mellom Innovasjon Norge og spesielt INTSOK kan bli ytterligere forsterket. Det foreligger klare avtaler om arbeidsdeling, men like fullt synes det som om organisasjonene har unødig overlappende aktiviteter. Argumentet fra Innovasjon Norge er til dels at INTSOKs krav til medlemsavgift gjør at denne organisasjonen ikke er åpen nok for alle. Vår vurdering er at dette er marginale tilfeller som neppe kan være styrende for Innovasjon Norges prioriteringer av begrensede ressurser.

Vi har ikke hatt ressurser innenfor den evalueringen til å gjennomgå de ulike organisa-sjonene utførlig. Vi vil likevel peke på at det vil hjelpe Innovasjon Norges prioritering å være enda tydeligere på at der hvor det eksisterer organisasjoner som INTSOK, Intpow eller EFF, der bør Innovasjon Norge i størst mulig grad hvile på disse organisasjonenes sektorkompetanse. Innovasjon Norge bør med andre ord vike når den ser at andre organisasjoner utvikler et tilsvarende tilbud for spesielle sektorer/næringer. Trolig er alle organisasjoner og norsk næringsliv tjent med et så tett og integrert samarbeid som mulig mellom norske organisasjoner som har som mål å fremme internasjonaliseringen av norsk næringsliv. Nøkkelen til godt samarbeid er klar arbeidsdeling.

7 FORSTERKET PROFILERINGSINNSATS

Innovasjon Norge bidrar til organisering av fellesaktiviteter som messer og næringslivs-delegasjoner. Tilbudet er åpent for alle norsk bedrifter og arbeidet framstår som en effektiv og rasjonell ivaretakelse av nyttige aktiviteter det vil bli for lite av uten Innovasjon Norge.

Innsatsen for profilering av norsk reiseliv har økt betydelig i perioden, noe som er i tråd med politiske mål. Samtidig tilsier størrelsen på de samlede offentlige bevilgningene til norsk reiseliv behov for en sterk koordinerende, kompetent og strategisk ledelse av reise-livsarbeidet i Innovasjon Norge. Innovasjon Norges kunder framstår i økende grad som til-fredse med virksomhetens innsats, en vurdering vi deler. Den samlede effekten av reise-livsinnsatsen er imidlertid ikke evaluert grundig, noe som bør gjøres både for å evaluere effekten av profileringsarbeidet og reiselivsinnsatsens bidrag til norsk verdiskaping. Det bør spesielt utvikles bedre indikatorer for å måle effekten av profileringsinnsatsen, et arbeid som er igangsatt, men ikke ferdigstilt.

7.1 HVORFOR STØTTE PROFILERING?

Bedrifter må bli kjent, for å vinne kunder, knytte til seg partnere eller bli interessante for arbeidstakere. De fleste bedrifter har da enten direkte eller indirekte flere typer tiltak for å bekjentgjøre bedriftens produkter, kompetanse eller verdier. Profilering er en naturlig del av bedriftenes strategiske valg av ressursbruk. Innovasjon Norge bistår norske bedrifter i deres internasjonale profilering. Hvorfor gjør de det? Hvorfor er bistand til profilering en offentlig oppgave?

Tre forklaringsfaktorer er særlig sentrale:

- Norge er et lite land
- Felles profilering er et kollektivt gode
- Stordriftsfordeler i organisering av profilerings aktiviteter

Norge er et lite land med få bedrifter som er kjent utenfor landets grenser. I noen tilfeller er det behov for å samle krefter for å profilere seg i bestemte markeder. Mange vil ha felles interesser i at norske virksomheter, kompetanse eller ressurser blir synliggjort, men ingen har incentiver til å gjøre det på vegne av andre enn seg selv. Kostnadene ved egen-profilering vil i svært mange tilfeller bli for høy til at enkeltvirksomheter vil igangsette like mange profileringsaktiviteter hver for seg sammenlignet med hva de kan gjøre i fellesskap med andre. Internasjonal profilering av norske virksomheter framstår derfor som et kollektivt gode som det blir produsert for lite av uten koordinert innsats. Selv om det ikke er åpenbart at myndighetene skal bære kostnadene ved slik profilering, har offentlige aktører, gjennom sin ikke-kommersielle rolle, et fortrinn i å koordinere potensielt konkur-rerende kommersielle aktører.

Over tid vil en slik koordinerende aktør kunne opparbeide særskilt profileringskompetanse, og utvikle ulike typer stordriftsfordeler knyttet til selve organiseringen, som forsterker rollen som landets koordinerende enhet innen internasjonal profilering. I Norge er det Innovasjon Norge som ivaretar denne koordineringsrollen, ved at de organiserer messer, delega-sjonsreiser, reiselivskampanjer o.a. som norske bedrifter kan knyttet seg til.

Profilering av eget lands reiselivsopplevelser er en spesiell stor oppgave, som også svært mange andre land finansierer via offentlige midler. Reiselivsprofilering framstår som et særlig tydelig kollektivt gode ved at profileringen av hele landets natur, kultur eller andre kvaliteter, vil komme alle norske reiselivsbedrifter til gode, enten de er eksplisitte reiselivs-virksomheter eller på annen måte har økonomiske fordeler av reiselivsvirksomhet, som transportører eller produsenter av varer og tjenester turister handler. Profilering av hva

man kan oppleve i Norge retter seg ikke bare mot utenlandske turister, men også mot nordmenn, som alternativt kan benytte andre lands reiselivstilbud.

Offentlig bidrag til profilering av norsk reiseliv har i tillegg to andre dimensjoner. På global basis vokser etterspørselen etter reiseopplevelser raskt og andel mennesker som arbeider innen reiselivsnæringene øker.[21] Reiselivsprofilering kan dermed sees på som et bevisst forsøk på å legge til rette for at Norge for del i denne veksten, basert på en grunnantakelse om at Norge har et reiselivspotensial. I tillegg kommer at norsk reiseliv i stor grad er naturbasert, noe som innebærer at mange av de mest attraktive destinasjonene ligger i distrikts-Norge. Stimulering av reiseliv kan dermed også sees på som et særskilt bidrag til utnyttelse av regionale næringsmuligheter, som er et av Innovasjon Norges øvrige delmål.

For Norges innbyggere betyr utenlandske turister også en mulighet til å finansiere utvikling av ulike reiselivsopplevelser, noe som bidrar til mer mangfold i rekreasjonsmuligheter i eget land. Et mangfold i rekreasjonsmuligheter kan tenkes som en egen form for velferdsgevinst utøver verdiskapingen i selve næringen.

Ovenstående begrunner hvorfor det kan være rasjonelt å utvikle et offentlig tilbud om profilering av norsk næringsliv generelt og norsk reiseliv spesielt. Hvor omfattende den offentlige profileringsinnsatsen skal være, bør imidlertid sees i sammenheng med i hvilken grad innsatsen bidrar til økt verdiskaping. Dersom profilerings av norsk reiseliv (som er den dominerende profileringsaktiviteten) skal bidra til økt verdiskaping må to vilkår være oppfylt:

- Profileringsaktivitetene må faktisk vise seg effektive. Reiselivsprofileringen har ingen hensikt om den over tid ikke bidrar til at flere turister kommer til Norge enn hva som ville ha kommet hit uten profileringsaktivitetene.
- Selv om profileringsaktivitetene er har effekt på turisters reisevalg, vil turister i Norge bare bidra til økt verdiskaping om norske reiselivsvirksomheter evner å selge varer og tjenester til turister med minst samme avkastning på arbeid og kapital som andre norske virksomheter.[22] Hvis ikke vil ressursene som anvendes i reiselivsvirksomheten gi bedre samfunnsøkonomisk anvendelse i andre næringer.
- Profileringen av norsk reiseliv må med andre ord gi en effekt som øker omfanget av reiselivsvirksomheter med avkastning minst på nivå med øvrig næringsliv. Skal profileringsaktiviteten være samfunnsøkonomisk lønnsom må dette verdiskapingsbidraget være minst like stort som kostnadene knyttet til profileringsaktivitetene.

Vi har i denne evalueringen ikke hatt ressurser til å gjennomføre en egen evaluering av profileringsaktivitetens effekt og følgelig heller ikke av dens bidrag til målet om økt verdiskaping. Vi begrenser oss i stedet til å vurdere hvordan Innovasjon Norge gjennomfører det profileringsoppdraget de er gitt av overordnet myndighet.

---

[21] I følge World Tourism Organization ble inntektene fra internasjonal turisme doblet i perioden 2001 – 2008, tross finanskrise. Sitert fra E. Jakobsen (2010).

[22] Reiselivsvirksomheter kan i denne sammenheng også være ordinære virksomheter som selger varer og tjenester til turister, som for eksempel dagligvarevirksomheter o.a.

7.2 MÅLSTRUKTUR MED TRE TIL DELS OVERLAPPENDE ARBEIDSOMRÅDER

I Innovasjon Norges målstruktur er arbeidsoppgavene innenfor målet om å styrke profilen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt (heretter kalt profilering), strukturert i tre arbeidsområder, se Figur 7.1.[23]

Figur 7.1 Delmålet Profilering med tilhørende arbeidsområder

Det er ikke åpenbart hva som skiller de ulike arbeidsområdene. Profilering av Norge som reisemål, kan tenkes også som en del av delmålet profilering av norsk næringsliv. Når det er valgt ut som et eget arbeidsområde må det sees på bakgrunn av den sterke vekten denne arbeidsoppgaven har, både i form av politisk oppmerksomhet og ressurstildeling. Vi vil av samme grunn legge hovedvekt på diskusjon av måloppnåelse innenfor dette arbeidsområdet nedenfor og omtaler de to andre arbeidsområdene først.

7.3 INNOVASJON NORGE TILBYR EN VELORGANISERT PROFILERINGSPLATTFORM

Innovasjon Norges mål for dette arbeidsområdet er:

> *Innovasjon Norge skal bidra til å gjøre norsk næringsliv og teknologi kjent i utlandet og videreutvikle næringslivsrelasjonene mot aktuelle markeder*

Virkemidlene er primært organisering av norske stands på større internasjonale messer og utstillinger, som verdensutstillingen, samt organisering av næringslivsrelasjonene mot aktuelle markeder. Innovasjon Norge bidrar også til profilering av norsk næringsliv gjennom særskilte prosjekter og studier[24], samt gjennom ulike typer sektorrettede programmer. Det er likevel messeaktiviteter og næringslivsdelegasjoner som er de virkemidlene som mest eksplisitt er tillagt dette arbeidsområdet. Vi begrenser vår vurdering av måloppnåelsen til denne delen av aktivitetene under dette arbeidsområdet.

Arbeidet organiseres av en egen enhet i Innovasjon Norge med til sammen åtte personer, fire med spesialansvar for messeorganisering og tre med spesialansvar knyttet til organisering av næringslivsdelegasjoner, samt leder av enheten. Lønnsutgiftene finansieres av administrasjonsbevilgningen over Nærings- og handelsdepartementets budsjett. Messeavdelingen i Innovasjon Norge trekker i tillegg på ressurser i andre deler av organisasjonen i forbindelse med messeplanlegging og gjennomføring.

---

[23] Er fjerde arbeidsområde (Norge som investeringsland) er ikke aktivt.

[24] Årsrapporten for 2008 nevner for eksempel utviklingen av en overordnet nasjonal posisjon for det maritime Norge, i samarbeid med NIS, Sjøfartsdirektoratet og aktørene i den maritime næringen som eksempler på deres profileringsinnsats. Et annet eksempel er igangsetting av en forstudie og et forprosjekt som grunnlag for etableringen av en strategiplan for posisjoneringen av fornybar energi og klimateknologi.

Mulighetene til å delta på messer eller næringslivsdelegasjoner organisert av Innovasjon Norge kan sees på som en type infrastruktur for norsk næringsliv og deltakelse tilbys åpent til alle norske bedrifter. Bedriftene må normalt dekke egne oppholdsutgifter, samt en mindre deltageravgift. Innovasjon Norge organiserer i underkant av tyve internasjonale messer per år og mellom to og fem næringslivsdelegasjoner per år. I tillegg organiserer Innovasjon Norge ulike aktiviteter i forbindelse med offisielle utenlandske delegasjonsreiser til Norge.

For bedriftene gir messedeltagelse muligheter til en rekke kontaktskapende aktiviteter. Inngåelse av avtaler med kunder og leverandører skjer innenfor rammen av messedeltakelsen. Deltagelse på næringslivsdelegasjoner er i mindre grad en arena for kontraktsinngåelse, men må heller sees på som en døråpnerfunksjon, hvor norske bedrifter gis muligheter til å møte både myndighetspersoner og andre bedrifter som det ville være vanskeligere å møte ellers.

Antall næringslivsdelegasjoner må sees på bakgrunn av at dette er en særskilt ressurskrevende oppgave. Bestemmelsesstedet for næringslivsdelegasjonen avgjøres i et eget Samordningsutvalg med deltagelse fra Slottet, Statsministerens kontor og Utenriksdepartementet. Innovasjon Norge og Nærings- og handelsdepartementet spiller inn forslag. Innspillene fra Innovasjon Norge er i økende grad basert på en vurdering av hvor behovene for døråpning for norske bedrifter er størst. Det er like fullt nevnte Samordningsutvalg som avgjør bestemmelsesstedet for delegasjonsreisene.

Som det framgår av ovennevnte innebærer Innovasjon Norges tilbud om profileringstjenester en viss indirekte subsidiering av deltakende bedrifters profileringsarbeid i form av at Innovasjon Norge opprettholder et apparat tilgjengelig for norske bedrifter. Kostnadene er imidlertid begrenset til lønn til åtte ansatte i Innovasjon Norge. De konkrete arrangementsmessige kostnadene dekkes delvis inn gjennom deltakeravgift og delvis gjennom bevilgninger fra Nærings- og handelsdepartementet. Vi omtaler problemstillinger knyttet til bedriftenes brukerbetaling i kapittel 13. Bevilgningene fra Nærings- og handelsdepartementet må blant annet sees på bakgrunn av at næringslivsdelegasjonene også fungerer som en del av det offisielle Norges kontakt med omverden. Vår vurdering er at det er fornuftig at opprettholdes et statlig apparat av dedikerte arrangører av internasjonale bedriftsmesser og næringslivsdelegasjoner, både for at tilbudet skal finnes i tilstrekkelig grad og for å vedlikeholde en særskilt kompetanse med innebygde stordriftsfordeler. De offentlige kostnadene vurderes i denne sammenheng som begrensede.

Innovasjon Norge er ikke alene om å tilby messedeltagelse eller annen profilering. Både private selskap og til dels enkelte fylkeskommuner[25] har bygget opp kompetanse på området. Deltagelse via private må nødvendigvis skje til fullkost. Deltakelse via andre offentlige organer blir subsidiert på linje med eller mer enn via Innovasjon Norge.

Vår vurdering er at Innovasjon Norges tilbud verken forringes av eller skaper vesentlige problemer for sine konkurrenter. Innovasjon Norges tilbud må ses på som et basistilbud til norske bedrifter. Alternativene utdyper det samlede tilbudet, som trolig ville blitt mindre enn ønskelig om ikke Innovasjon Norge hadde utviklet sitt tilbud. At Innovasjon Norge på noen områder har konkurrenter kan også virke skjerpende på Innovasjon Norges arbeid. Vi vil imidlertid påpeke at det er grunn for overordnet myndighet å skaffe seg oversikt over omfang av andre offentlige aktørers arbeid på dette området. Dersom omfanget av alternative offentlige organer øker mye, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om omfanget overstiger hva som er rasjonelt at finansieres via offentlige midler. Mange parallelle offentlige aktiviteter kan også undergrave effekten av samlet profilering av norsk kompetanse. Vi ser imidlertid ikke at det er grunnlag til bekymring på dette området i dag.

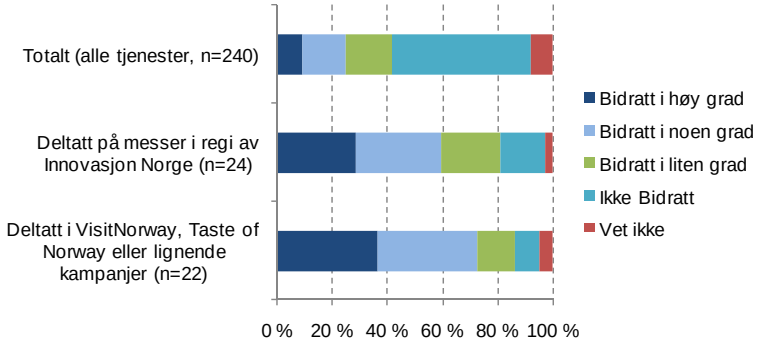
[25] Vi kjenner kun til at Nordland fylkeskommune arrangerer messedeltagelse for nordnorske sjømatbedrifter i forbindelse med større sjømatmesser.

Halvparten av bedriftene opplever at profileringsarbeidet gir merverdi

Selv om Innovasjon Norges profileringsarbeid framstår som vel begrunnet, hviler berettigelsen til syvende og sist på at det oppleves som nyttig av bedriftene. Gradvis økende interesse for å delta på Innovasjon Norges arrangementer tyder på det.

I evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene har vi stilt spørsmål om tjenestene i Innovasjon Norge har gitt merverdi for virksomheten i form av ulike resultater. Svarene tyder på at en relativ stor andel (60 prosent) av deltakerne på messer i regi av Innovasjon Norge mener at deltakelsen i høy grad eller noen grad har gitt merverdi i form av bedre profilering, jf. Figur 7.2.

Figur 7.2 Spørsmål til bedriftene: Har tjenestene fra Innovasjon Norge gitt merverdi for din virksomhet i form av bedre profilering av virksomheten i utlandet?

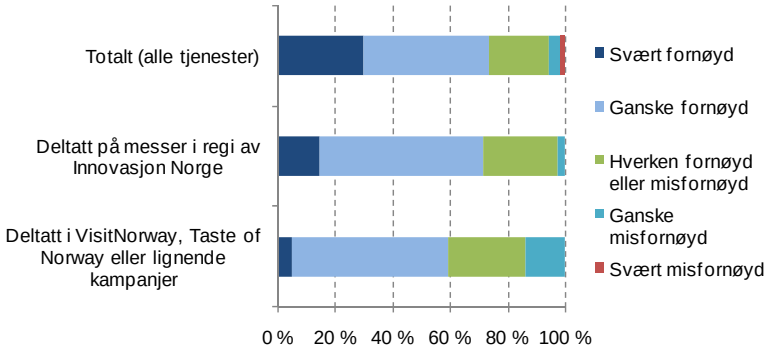


Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

Kundeeffektundersøkelsene i regi av Innovasjon Norge stiler ikke spørsmål om profileringsarbeidet eksplisitt, slik at vi ikke har mulighet til å sammenligne utviklingen over tid.

I evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene har vi stilt spørsmål om hvor fornøyd kundene er med tjenestene i Innovasjon Norge, jf. Figur 7.3.

Figur 7.3 Spørsmål til bedriftene: Hvor fornøyd er du alt i alt med kvaliteten på tjenestene du har benyttet i Innovasjon Norge?



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

Vi legger merke til at antallet svært fornøyde er lavere blant deltagere på messeaktivitetene enn blant brukere av Innovasjon Norges tjenester generelt. Samtidig er andelen svært fornøyde og ganske fornøyde om lag på samme nivå samlet sett. Forskjellen kan henge sammen med at deltakelse på messeaktiviteter innebærer brukerbetaling, noe tilskudd og lån ikke i samme grad gjør. Brukerbetaling vil naturlig skjerpe vurderingen av hva som er en god tjeneste.

Enkeltintervju med bedrifter synes å underbygge ovenstående. Innovasjon Norges profileringsorganisasjon framstilles som effektiv. Grad av merverdi og fornøydhet henger sammen type messe og går ikke på nytten av tilbudet som sådan.

Logisk er det grunn til å anta at Innovasjon Norges langvarige arbeid på området har medført en utvikling i kompetanse på området som kommer de deltakende bedriftene til gode ved at deltageravgiftene holdes nede. Vår vurdering er at Innovasjon Norges aktiviteter er en effektiv og rasjonell ivaretakelse av nyttige aktiviteter det vil bli for lite av uten Innovasjon Norge.

7.4 NORGES OMDØMME – AKTIVITETER VIA ANDRE ARBEIDSOMRÅDER

Innovasjon Norges omdømmearbeid skal gi økt kjennskap, kunnskap og preferanser til Norge i utvalgte land og målgrupper. Innovasjon Norge har ingen særskilte aktiviteter som er dedikert dette arbeidsområdet. Den primære aktiviteten skjer gjennom aktiviteter som er omtalt under profileringsarbeidet og internasjonaliseringsarbeidet mer generelt. Vi viser til ovenstående for vår vurdering av dette arbeidet. I tillegg kommer ulike typer prisutdelinger som bidrar til måloppnåelse.

7.5 NORGE SOM REISEMÅL

Innovasjon Norges mål for dette arbeidsområdet er

> *Innovasjon Norge skal bidra til økt lønnsomhet i reiselivsnæringen og økte markedsandeler for norsk reiseliv i utlandet.*

Arbeidsområdet har høy politisk prioritering, noe som gjenspeiler seg både i politiske dokumenter og i form av årlige budsjettbevilgninger.

I Regjeringens strategi for norsk reiseliv (reiselivsstrategien) heter det innledningsvis:

> *Reiseliv er et av fem prioriterte områder i Soria Moria erklæringen. I erklæringen slår regjeringen fast at det skal utvikles nasjonale strategier innen de fem næringsområdene hvor Norge har kompetanse eller særlige fortrinn. (...)*
>
> *Reiselivsnæringen må ta steget fra å produsere tradisjonelle reiselivsprodukter til å samarbeide om å skape helhetlige opplevelsesprodukter som inkluderer kultur, mat, historie, natur og aktiviteter, i tillegg til transport og overnatting. Vår visjon er at vi, gjennom å tilby verdifulle opplevelser, skal skape verdier for de besøkende, bedriften, de ansatte, lokalsamfunn, miljøet og fellesskapet. Dette skal bidra til økt verdiskaping innen reiseliv i Norge.*

Innovasjon Norge er det sentrale virkemidlet for offentlige bidrag til utvikling av norsk reiseliv. Innovasjon Norges arbeid kan begrepsmessig deles i to:

- Profilering av Norge som reiselivsdestinasjon
- Bidra til å videreutvikle det norske reiselivsproduktet

Før fusjonen var arbeidsoppgaven delt mellom Norges Turistråd og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Faglig framstår fusjonen som en vellykket tanke. Profilering av Norge som reisemål gir verdifull innsikt i etterspørselen etter norske reiselivsprodukter, samtidig som Innovasjon Norge gjennom bistand til videreutvikling av norske destinasjoner gis muligheter til å målrette offentlige bidrag med sikte på en destinasjonsutvikling som øker den samlede attraktiviteten i det norske reiselivsproduktet.

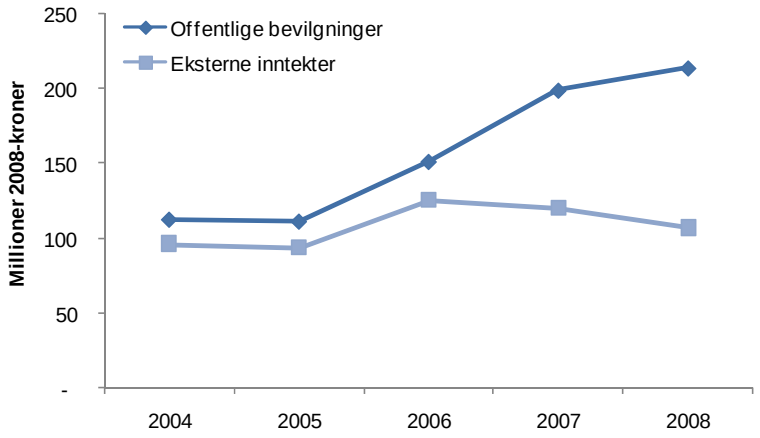
Samling av statlig reiselivsprofilering og destinasjonsutvikling i en organisasjon er ikke vanlig. Vi kjenner ikke til andre land som har valgt å gjøre det på lignende måte som i

Norge. Gjennomførte intervjuer både med ulike offentlige myndigheter, nærings-organisasjoner og enkelte større reiselivsbedrifter bekrefter imidlertid at selve tanken om en felles organisering av disse to aktivitetsområdene er en god tanke. Samlet sett framstår Innovasjon Norge i dag som en sterkere reiselivsaktør enn Norges Turistråd og SND gjorde hver for seg før 2004. Vi kommer nærmere tilbake til synergieffektene av fusjonen i kapittel 10.

7.5.1 Sterk vekst i profileringsmidler

Profilering av Norge er krevende og kostbart. Siden 2004 har statlige bidrag til reiselivs-profilering gjennom Innovasjon Norge blitt doblet. Bevilgningen går over Nærings- og handelsdepartementets budsjett. Doblingen må både sees på bakgrunn av økt politisk oppmerksomhet knyttet til reiseliv og forsterkning av Innovasjon Norges innsats knyttet til analysearbeid og kurs og kompetansevirksomhet som også finansieres over denne posten. I tillegg kommer bedriftens egne bidrag til å koble seg på ulike kampanjer o.a., jf. Figur 7.4.

Figur 7.4 Utvikling i bevilgninger til reiselivsaktiviteter i Innovasjon Norge



Kilde: Innovasjon Norge

Norge er en liten reiselivsnasjon og reiselivseksport fra Norge utgjør bare 0,5 prosent av registrert global reiselivseksport. Andelen falt over en lang periode fra 0,9 prosent i 1970 til litt over 0,4 prosent i 2001, noe som må sees på bakgrunn av sterk vekst i andre lands reiselivsmarkeder. Norsk reiselivseksport har også økt, men langt mer beskjedent. Et markant unntak var perioden fra 1990 til 1994, fram til OL på Lillehammer (til over 0,6 prosents markedsandel), deretter falt Norges markedsandeler på nytt. Siden 2001 har Norges markedsandel på nytt økt, men nå svakt og svært gradvis, til dagens nivå litt under 0,5 prosent, se E. Jakobsen (2010).

Norges beskjedne internasjonale markedsandel tilsier at reiselivsprofilering av Norge må gjennomføres med betydelig kløkt for å være effektiv. Hvor effektiv profileringsinnsatsen har vært har vi imidlertid få indikatorer som kan belyse og oss bekjent foreligger det ingen særskilt analyse eller evaluering av treffsikkerheten i bruk av profileringsmidlene.

Vi kommer tilbake til enkelte indikatorer som belyser bedriftens grad av fornøydhet neden-for, men vil påpeke at det er behov for å utvikle nye indikatorer som bedre enn nå fanger opp effekten av profileringsinnsatsen. Innovasjon Norges årsrapportering er i stor grad koblet opp til utvikling i indikatorer som utvikling i antall gjestedøgn og endringer i internasjonale markedsandeler for norsk reiseliv. Etter vår vurdering er det ikke rimelig å vente at en kan isolere effekten av Innovasjon Norges profileringsinnsats til disse indikatorene. Til det påvirkes turiststrømmen til og fra Norge av svært mange andre og viktigere forhold som internasjonale konjunkturer, prisutvikling på transport, dramatiske

hendelser knyttet til internasjonal uro, trendendringer i etterspørselen, utvikling i andre lands profilering o.a. Vi har derfor valgt å se bort fra slike tall.

Vi er kjent med at Innovasjon Norge og Nærings- og handelsdepartementet har igangsatt et arbeid for å utvikle bedre indikatorer for å vurdere effektene av profileringsinnsatsen. Dette er etter vår vurdering viktig for å kunne videreutvikle målrettingen av profileringsinnsatsen. Indikatorene bør etter vår vurdering inneholde indikatorer som baseres på detaljerte undersøkelser av hvordan målgruppen reagerer på profileringsinnsatsen.

7.5.2 Behov for strategisk utviklingsenhet i Innovasjon Norge

Innovasjon Norge har, slik vi observerer det, tilnærmet seg utfordringen i å utvikle en treffsikker profileringsaktivitet langs to akser:

- Oppbygging av en kompetent analyseenhet sentralt, som evner å analysere markedstrender og kan gi råd om hvor begrensede ressurser får best anvendelse
- Utstrakt kontakt med norske reiselivsaktører for å få både råd om bruk av offentlig midler og gjensidig tilpasning av Innovasjon Norges og enkeltbedrifters profileringsinnsats slik at totaleffekten blir størst mulig.

Basert på intervjuer er det vår vurdering at Innovasjon Norge gradvis gjennom evalueringsperioden har bygget ut egen kompetanse og blitt bedre langs begge dimensjoner.

Etter vår vurdering er det en viktig erkjennelse at profilering av norsk reiseliv krever betydelig kompetanse for å bli effektiv. Mer enn på andre områder taler det for at Innovasjon Norge videreutvikler en enhet som evner å tenke strategisk om både anvendelse av profileringsmidler og bruk av andre midler for å stimulere destinasjonsutvikling i Norge.

Reiselivsbedrifter er brukere av en *de fleste* virkemidler i Innovasjon Norge, for eksempel BU-midler, etablererstipend, programmet innovasjon i reiselivsnæringen og risikolån.

Bare et fåtall av de finansielle virkemidlene er direkte linket opp til delmål profileringen. Målt i 2008-kroner har det vært en sterk vekst i tilskudd innenfor profilering, med betydelige sprang mellom 2005 og 2006 og mellom 2007 og 2008. Sprangene forklares i hovedsak med innføring og oppskalering av virkemidlene Innovasjon i reiselivsnæringen og Utviklingsprogrammet for grønt reiseliv. Vi understreker imidlertid at reiselivsaktørene i stor grad også trekker på de andre virkemidlene innenfor Innovasjon Norge. Ser vi på alle prosjekter rettet inn mot reiselivsvirksomheter kan de ikke karakteriseres som annet enn svært mange. I regjeringens reiselivsstrategi er det beregnet at reiselivsaktører fikk tildelt om lag 145 millioner kroner i ulike tilskudd og om lag 95 millioner kroner i ulike typer lån i 2006.

Skal det være mulig å tenke strategisk om bruk av alle midlene som går til reiselivsvirksomheter, er det behov for retningslinjer om hva som bør støttes og hva som ikke bør støttes. Behovet for retningslinjer må sees på bakgrunn av at Innovasjon Norge har et desentralisert saksbehandlerapparat, hvor den enkelte saksbehandler skal bruke egne vurderinger basert på retningslinjene knyttet til enkelte program og tjenester.

Innovasjon Norge har da også utarbeidet retningslinjer for bedriftsrettede finansielle tjenester rettet mot reiselivsnæringene. Retningslinjene er en del av Innovasjon Norges generelle retningslinjer som utarbeides årlig, men er på reiselivsområdet vesentlig mer spisset i 2010 enn tidligere år. Hovedprioriteringer for bruk av finansielle tjenester på reiselivsområdet i 2010 er:

- Prosjekter som stimulerer kundedrevet, bærekraftig innovasjon med langsiktig lønnsomhetspotensial i opplevelser og tematiske produkter

- Prosjekter som bidrar til å etablere flere nye og (bedre) bærekraftige opplevelses-produkter (etablerere og eksisterende bedrifter med vekstambisjoner)
- Nyskapende prosjekter i eksisterende og nye bedriftsnettverk samt nye initiativ til forpliktende samarbeid for å utløse bærekraftige innovasjoner
- Prosjekter som bidrar til sesongforlengelse og helårs arbeidsplasser
- Nyskapende prosjekter som bidrar til kvalitetsheving i norsk reiseliv
- Markedstilpasset kapasitetsutvidelse (spesielt innen overnattingssektoren) kan prioriteres i den grad den også er med på å heve attraksjonskraften i området
- Reisemålsutviklingsprosesser i tråd med ”Hvitebok for reisemålsutvikling” herunder prosjekter som støtter oppunder destinasjonens valgte strategi og attraksjonskraft som et resultat av en reisemålsutviklingsprosess
- Kompetanseutviklingsprosjekter forankret i bedriftens strategier samt gjennomføring av Innovasjon Norges kompetansetjenester.
- Prosjekter som støtter opp under nasjonale satsinger som Nasjonale turistveier bør prioriteres i forhold til samordning av offentlige satsinger, dersom prosjektet blir vurdert som innovativt og verdiskapende i henhold til Innovasjon Norges generelle kriterier
- Prosjekter som tar i bruk design for å styrke innovasjonsevnen i reiseliv, fortrinnsvis gjennom Innovasjon Norges designprogram

Videre vektlegger retningslinjene at prosjektene bl.a. skal være rettet mot Innovasjon Norges prioriterte reiselivsmarkeder og segmenter og at det er en ambisjon og øke innovasjonsnivået for Innovasjon Norges investeringer.

Retningslinjene presiserer også hva som *ikke* skal støttes:

- Offentlige institusjoner eller prosjekter som har karakter av driftsstøtte eller generell utvikling av en bedrift. Prosjekter som mottar løpende offentlig støtte.
- Generelle reisemålsutviklings- eller mobiliseringsprosjekter som ikke er forankret i ”Hvitebok for reisemålsutvikling”
- Prosjekter som ikke representerer kontinuerlig drift, som enkeltstående ”festivaler” og ”events” uten strategisk forankring
- Bokutgivelser og utvikling av enkeltstående nettsider
- Generelle forsknings- og utredningsprosjekter innen reiselivsnæringen

Vi tolker ovenstående retningslinjer som et uttrykk for et behov for å bedre koordineringen av Innovasjon Norges mangeartede reiselivsprosjekter i tråd også med prioriteringene i reiselivsprofileringen. Vi vurderer også spissingen av retningslinjene som et synlig tegn på at Innovasjon Norge har en tydelig bevegelse mot en mer enhetlig og strategisk bruk av de samlede midlene for å stimulere til en mer lønnsom og verdiskapende reiselivsnæring.

Retningslinjene framstår likefullt som relativt vide, men må også sees på bakgrunn av at reiselivsprosjektene også er koblet til Innovasjon Norges mål om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Likevel er det av vår vurdering at Innovasjon Norges retningslinjer kan bli ytterligere spisset for å bidra til at en større del av de finansielle virkemidlene retter seg mot prosjekter med et internasjonalt perspektiv. Dette framstår som viktig både for å bygge opp under den sterke satsingen på profilering av Norge som reisemål og for å utvikle en lønnsom næring. Som for alle tilskudd bør retningslinjene også tydeliggjøre at midlene går til aktiviteter som bidrar til økt verdiskaping.

E. Jakobsen (2010) peker på at norsk reiseliv er delt i tre regiontyper med klart ulik kobling til det internasjonale markedet:

- 16 spesialiserte reisemål[26]
- 11 byer, med flere enn 50 000 innbyggere
- Resten av Norge

Det er de spesialiserte reisemålene som dominerer utlendingers turistkonsum i Norge. Reiselivsnæringen vokser imidlertid raskest i byene. E. Jakobsen (2010) viser også at det er i de spesialiserte reisemålene at koblingen mellom ulike reiselivsaktører og produkter er sterkest. Ikke minst framstår koblingen mellom opplevelsesprodusenter og andre reiselivsaktører tette i de spesialiserte reisemålene.

7.5.3 Behov for færre bindinger av reiselivsressursene i Innovasjon Norge

Deler av Innovasjon Norges ressurser innen profileringsarbeidet fordeles til profileringsinnsats via utvalgte utekontorer i Innovasjon Norge. På bakgrunn av ovenstående påpekte behov for strategisk tenkning om hvor og hvordan profileringsressurser skal benyttes, framstår bestemmelser om at deler av profileringsarbeidet skal skje via bestemte utekontorer som uheldig. Det meste av det operative profileringsarbeidet kan i utgangspunktet kjøpes inn fra eksterne leverandører. Det kan være flere grunner til at det er mer lønnsomt for Innovasjon Norge å utføre deler av dette arbeidet selv. For å styrke Innovasjon Norges evne til å målstyre bruken av begrensede midler, anbefaler vi at bruk av utekontorenes tjenester i større grad blir et spørsmål om hva som er hensiktsmessig. Beslutning om operativ bruk av profileringsmidlene bør tillegges ledelsen av reiselivsenheten i Innovasjon Norge.

Dersom det viser seg hensiktsmessig å trappe ned bruk av utekontorenes tjenester, kan det få konsekvenser for den videre organiseringen og lokaliseringen av utekontorene.

7.5.4 Innovasjon Norges kunder og partnere er i økende grad tilfreds med Innovasjon Norges arbeid

Innovasjon Norge iverksetter med jevne mellomrom en undersøkelse blant kunder og partnere i inn og utland om tilfredshet med Innovasjon Norges tjenester innen reiseliv. Undersøkelsen gjennomføres av selskapet Ipsos Loyalty. Siste undersøkelse ble gjennomført i 2009.

Undersøkelsen tyder på en klart økende tilfredshet med Innovasjon Norges innsats. Fra hovedkonklusjonene kan det nevnes (utvalgte punkter):

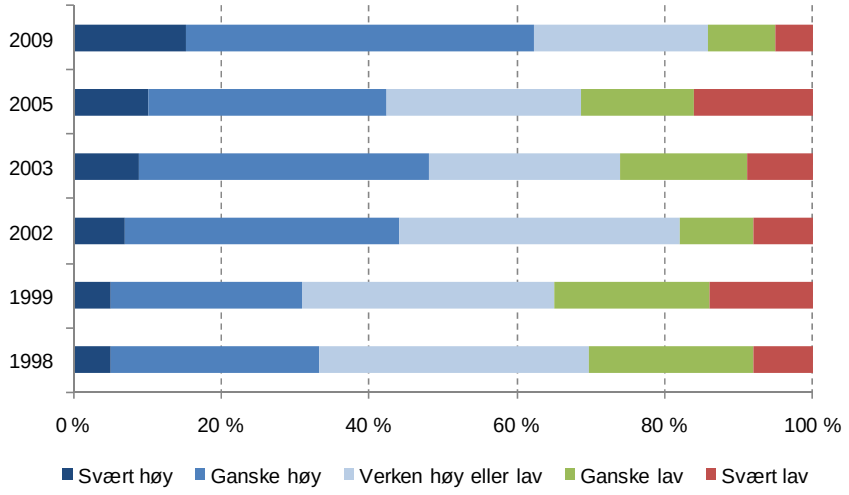
- Blant de partnere som svarer på undersøkelsen, så vurderes Innovasjon Norges arbeid å ha klar verdiøkende effekt. 6 av 10 virksomheter synes verdien for dem er svært eller ganske høy
- Sammenlignet med 2005 er det klart flere positive, og spesielt har andelen negative sunket (fra 32 prosent i 2005 til 13 prosent i 2009)
- Flaggskipet blant aktivitetene er fortsatt Norwegian Travel Workshop som både har høy deltagelse og høy tilfredshet med kvaliteten. (…)
- Når det gjelder arbeidsområder, så gir norske partnere bra skussmål for internasjonal kunnskap og profilering, mens man er mer usikker eller negativ med hensyn til

[26] Destinasjoner som for eksempel Geiranger, Trysil og Voss. Regioner som for eksempel Hallingdal, Lofoten og Hardanger.

kvaliteten når det gjelder å satse på nye markeder, skape målbare/kommersielle resultater, dokumentasjon av verdiskaping og kobling av små og store aktører

- Blant de områdene norske partnere er skeptiske til, så er det resultatorienteringen, det vil si skaping av målbare, kommersielle resultater som er viktigst
- I utlandet har man spesielt god score for kompetanse om effekt av markedstiltak, og dette er et viktig område både i Norge og utlandet
- VisitNorway-portalen brukes av mange, hyppigst i det utenlandske utvalget. Portalen ser ut til å virke tilfredsstillende, og det er design og bilder som får best evaluering. (…)
- Tilfredsheten med fokus på bærekraftig reiseliv er positiv, men uten entusiasme og en del usikkerhet rundt hva som menes her (…)
- Innovasjon Norge Reiseliv anses å ha meget imøtekommende ansatte, spesielt er dette noe utlandet fremhever. Det er også en klar oppfatning av at enheten bidrar til kompetanseheving i næringen. (…)

Figur 7.5 Spørsmål til brukere av Innovasjon Norge Reiseliv: Alt i alt, hvor stor verdi har Innovasjon Norges reiselivsarbeid for din virksomhet?



Kilde: Ipsos Loyalty (2009)

7.5.5 Økt måloppnåelse

Økningen i tilfredshet med Innovasjon Norges innsats knyttet til reiseliv bekreftes i stor grad i våre intervjuer. Samlet sett taler dette etter vår vurdering at Innovasjon Norge gjennom evalueringsperioden har oppnådd en økende måloppnåelse i retning av å styrke grunnlaget for lønnsomme reiselivsnæringer som kan øke Norges internasjonale markedsandel.

Vi vil også påpeke at vurderingen i stor grad er basert på at Innovasjon Norge gjennom evalueringsperioden gradvis har videreutviklet sin ledelse på reiselivsområdet til å bli en strategisk ledelse med perspektiv på både profileringsarbeidet og destinasjonsutvikling. Dette er et arbeid som bør videreutvikles ytterligere. Vi mener også at det er viktig for å lykkes i dette arbeidet at reiselivsstrategien utarbeides i nær dialog både med overordnet departement og ulike aktører innenfor norsk reiseliv.

Dialog med næringens aktører er sentralt for å utvikle en strategi som faktisk medvirker til økt lønnsomhet og konkurranseevne for norske reiselivsbedrifter. Samtidig er det sentralt at Innovasjon Norge opptrer som uavhengig aktør med sterk selvstendig kompetanse om

næringens utfordringer. Hvis ikke er det en fare for at enkeltaktører kan påvirke prioriteringer som ikke er til gavn for et samlet norsk reiseliv.

Som nevnt innledningsvis har vi imidlertid ikke vurdert verdiskapingsbidraget av den omfattende profileringsinnsatsen. Vi vil i den sammenheng understreke at størrelsen på offentlige midler til norsk reiseliv nå er så stort at det er behov for mer kunnskap om de samlede effektene av innsatsen, jf. nedenfor.

7.5.6 Reiseliv kan bli for populært

Som en oppfølging av Regjeringens reiselivsstrategi igangsatte Nærings- og handelsdepartementet et arbeid for å få en oversikt over hvor store beløp som bevilges over alle offentlige budsjetter til profilering av Norge som reisemål og utvikling av ulike deler av reiselivsnæringen. Arbeidet ble utført av Oxford Research, se Furre (2009).

Kartleggingen omfattet bevilgende midler fra kommunene, fylkeskommunene, fylkesmennene og relevante statlige aktører. Kartleggingen viser at offentlige aktører bevilget 1,085 milliarder kroner til reiselivsnæringen i 2007, hvilket er en økning på 56 prosent i forhold til 2004. Av dette beløpet sto statlige aktører for 523,8 millioner kroner.

Innovasjon Norge var størst med 395 millioner kroner, fulgt av Statens vegvesen med 100 millioner kroner.

Vi legger imidlertid merke til at kommunene samlet bevilget 321,5 millioner kroner, nesten like mye som hele Innovasjon Norge. Fylkeskommunene og fylkesmennene bevilget henholdsvis 218,5 millioner kroner og 21,4 millioner kroner.

Mest midler ble bevilget til ”Profilering av Norge eller regionen som reisemål”, med 317,8 millioner kroner, foran ”Bedrifts-, samarbeids- og kompetanseprosjekter innen reiseliv” (241,9 millioner kroner).

De totale administrative kostnadene knyttet til bevilgningene til reiseliv var 117,3 millioner kroner.

Samlet utgjør bevilgningene fra Innovasjon Norge altså under 40 prosent av de samlede midlene til norsk reiseliv. Midlene fra andre offentlige aktører kan sees på som et supplement til Innovasjon Norges midler. Det er imidlertid også en fare for at midler tilflyter prosjekter som ”fliser opp” den samlede offentlige innsatsen og at det er mulig å få mer ut av den offentlige innsatsen om den var mer koordinert.

Etter vår vurdering synes det klart at det er behov for å koordinere forvaltningen av disse store bevilgningene. Den eneste som per i dag er organisert for å klare det er Innovasjon Norge. Vi mener omfanget av offentlige midler til norsk reiseliv underbyger behovet for en fortsatt sterk strategisk og kompetent ledelse av Innovasjon Norges reiselivsenhet.

8 NÆRINGSUTVIKLING BASERT PÅ REGIONALE FORUTSETNINGER KREVER OGSÅ INNOVASJON

Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger kan oppnås både ved å støtte regionale innovasjonsprosjekter og prosjekter som søker å videreutvikle regionalt baserte ressurser. Innovasjon Norge har en gradvis økning av midlene med dette som formål gjennom evalueringsperioden, noe som vurderes som positivt i forhold til målformuleringen. Innovasjonshøyden i innovasjonsprosjektene vurderes imidlertid til for lav for reelt å bidra til regional verdiskaping.

BU-ordningen utgjør en stor andel av virkemiddelbruken. Etter vår vurderingen bidrar BU-midlene til lav måloppnåelse, både vurdert ut fra at de i meget liten grad bidrar til innovasjon og heller ikke har som mål å bidra til næringsutvikling i lite sentrale strøk. Vi foreslår på den bakgrunn at BU-ordningen finner en annen organisatorisk tilknytning.

Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger skjer også via virkemidler hvor det primære målet er innovasjon, internasjonalisering eller profilering. Etter vår vurdering er næringsutvikling basert på regionale forutsetninger vel så mye et gjennomgående hensyn, som et eget delmål. Vi anbefaler at eierne i årene framover vurderer å ta dette delmålet ut av målhierarkiet og heller ivaretar det samme hensynet ved større tildeling av ressurser til enkelte prefererte regioner, via andre delmål.

8.1 HVORFOR STØTTE REGIONAL NÆRINGSUTVIKLING?

Innovasjon Norge skal bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Det er i Norge stor politisk oppslutning om at det er et selvstendig mål å legge til rette for bosetting og næringsutvikling i hele landet. Det er i denne sammenheng også stor opplutning om tiltak for å stimulere ekstra de delene av landet som har særskilt store utfordringer knytte til å holde på folk og bedrifter. I siste regionalpolitiske melding fra Regjeringen, St.meld. nr. 25 (2008-2009), tydeliggjør dette på følgende måte:

> *Regjeringa vil fremje ei balansert utvikling mellom by og land. Noreg er eit stort og langstrakt land med lågt folketal og spreidd busetnad. Identiteten til folk er knytt både til lokalsamfunnet og til regionen rundt, og til det mangfaldet som til saman utgjer nasjonen. Nærings- og kompetansemiljøa, naturressursane og arbeidskrafta hos menneska i by og bygd er grunnlaget for velferd og levekår og representerer eit potensial for meir verdiskaping.*
>
> *For å nå målet om reell fridom til busetjing, vil regjeringa vidareføre sitt distriktspolitiske løft. Det skal medverke til å styrkje den lokale og regionale vekstkrafta i område med låg økonomisk vekst, lang avstand til større marknader, einsidig næringsstruktur og stagnasjon eller nedgang i folketalet. Regjeringa vil samstundes leggje til rette for å utnytte verdiskapingspotensiala og møte levekårsutfordringane i alle delar av landet, også i område med vekst i økonomi og folketal. Regjeringa legg vekt på at små og mellomstore byar og større byområde kan verke som eit lim i busetnadsmønsteret, og som drivkraft for nasjonal og regional utvikling.*

Innovasjon Norges delmål om å bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger bygger på denne politiske vektleggingen av næringsutvikling også i distrikter med relativt svakere næringsmessig grunnlag enn sentrale strøk.

Innovasjon Norges målformulering er imidlertid ikke rettet mot regional utvikling per se. Det er næringsutvikling baserte på regionale forutsetninger som skal stimuleres. Dette bør forstås som særskilte virkemidlene for å stimulere utnyttelse av regional betinget kompetanse, ressurser eller andre regionalt næringsbaserte forutsetninger som generelle

programmer ikke uten videre fanger opp. De regionalt rettede virkemidlene må forstås som virkemidler som kommer i tillegg til virkemidler som er tilgjengelig for alle norske bedrifter.

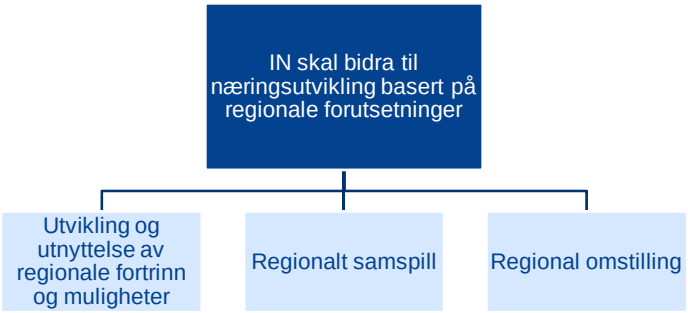
Sett fra vår side er det grunn til å tolke målformuleringen slik at det i utgangspunktet antas at flere ressurser er bundet til anvendelse regionalt. Det er disse bundne ressursene – natur, kompetanse, fysisk infrastruktur – som Innovasjon Norge kan medvirke til å gi høyere avkastning ved å forbeholde virkemidler og ressurser til bedrifter i utvalgte regioner. Alternativt ville bedriftene i de aktuelle regionene kunne bruke de samme virkemidlene som er tilgjengelig for alle bedrifter i Norge og det ville ikke vært behov for en særskilt målformulering om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Målet for Innovasjon Norge må således tolkes slik at deres bidrag er å løfte avkastningen i de aktuelle regionalt baserte bedriftene så høyt at de minst kan konkurrere nasjonalt om mobile ressurser (arbeidskraft og kapital) for å videreutvikle egen virksomhet. Uten en avkastning på linje med næringslivet for øvrig i landet vil regionalt baserte bedrifter gradvis miste mobile ressurser og dermed ikke kunne overleve på lang sikt.

8.2 TRE TIL DELS OVERLAPPENDE ARBEIDSOMRÅDER

Også innenfor delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger konsentrerer Innovasjon Norge sin innsats til tre arbeidsområder, se Figur 8.1.

Figur 8.1 Delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger med tilhørende arbeidsområder



Utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn

Virkemidler som har som primært mål å bidra til utnyttelse av regionale fortrinn og muligheter er i stor grad rettet mot å styrke naturbasert verdiskaping, samt støtte til investeringer i etablerte bedrifter.

De største virkemidlene er fylkesvise BU-midler og tilskudd til investeringer, med henholdsvis 40 og 29 prosent av samlede tilskudd over hele perioden. Andre mindre virkemidler er verdiskapingsprogram for skog og verdiskapingsprogrammet for reindrift, deler av tilskudd til FoU samt særlig ordningen med lavrisikolån. I tillegg kommer andre finansieringsordninger og støtte til ulike nettverksaktiviteter.

Regional samspill

Innovasjon Norge skal bidra til å styrke samhandlingen mellom aktørene i de regionale partnerskapene. Innovasjon Norge bidrar til dette ved å delta aktivt i ulike typer samarbeid mellom regionale myndigheter, næringsorganisasjoner og andre. Det er imidlertid ingen særskilte virkemidler primært knyttet til dette arbeidsområdet. Vi omtaler derfor dette arbeidet nærmere i kapittel 11.

Regional omstilling

Enkelte områder av landet blir fra tid til annen utsatt for ulike typer næringsmessige sjokk, for eksempel som følge av nedleggelse av en særskilt stor virksomhet eller annen drastisk endring i næringsgrunnlaget i regionen. Innovasjon Norge skal bidra til å lette omstillingen til nytt næringsmessige grunnlag for slike kommuner eller regioner.

Under arbeidsområdet regional omstilling finner vi derfor et eget særskilt program for regional omstilling. Programmet regional omstilling er en ekstraordinær satsing med varighet inntil 6 år. Satsingen er rettet mot utpekte kommuner/regioner, enten steder der hjørnesteinsbedriften bygges ned med betydelig tap av arbeidsplasser, kommuner/ regioner med store langsiktige utfordringer knyttet til omstrukturering av næringslivet eller små næringssvake kommuner. I tillegg er deler av tjenestegruppen Tilskudd til investeringer (2008) lagt til dette arbeidsområdet.

Arbeidsområdene er dels overlappede

De tre arbeidsområder innenfor næringsutvikling basert på regionale forutsetninger framstår til dels som overlappende og de kunne etter vår vurdering vært samlet i ett område, uten at dette hadde gått utover virkemiddelstrukturen. Dette gjenspeiler seg også i at ressursene innenfor delmålet i hovedsak er fordelt til det første arbeidsområdet utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn, se omtale i nedenfor.

8.3 MER MIDLER TIL NÆRINGSUTVIKLING BASERT PÅ REGIONALE FORUTSETNINGER, MEN LAVERE ANDEL AV SAMLEDE MIDLER I INNOVASJON NORGE

Nedenfor vurderer vi hvordan ressursbruken innenfor delmålet næringsutvikling baser på regionale forutsetninger har utviklet seg i perioden fra 2004 til 2008, og hvordan ressursene fordeles på innsatsområder, næringer og geografisk beliggenhet. Analyse av ressursbruk kan gi oss informasjon om Innovasjon Norge bruker mer eller mindre midler til det aktuelle delmålet. Analyse av ressursbruken er en tilnærming for å belyse om Innovasjon Norge oppnår målet om næringsutvikling baser på regionale forutsetninger. At det brukes ressurser på dette formålet er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som at det blir mer næringsutvikling regionalt. Vi drøfter derfor også, så langt det er mulig, måloppnåelse ut i fra vurderinger av oppnådd effekt.

8.3.1 Økning i ressurser til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, men andelen synker

Målt i 2008-kroner innvilget Innovasjon Norge 30 prosent mer tilskudd[27] og 20 prosent mer lån til aktiviteter rettet mot næringsutvikling basert på regionale forutsetninger i 2008 sammenlignet med 2004 (se Figur 8.2). Isolert sett indikerer dette en betydelig vekst i ressurser til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, men veksten er lavere enn den vi så innenfor delmålet om innovasjon i samme periode.

Veksten i tilskudd til dette delmålet finner vi i hovedsak mellom 2004 og 2005. Veksten i starten av perioden forklares i hovedsak med betydelig vekst i BU-midlene (opp 100 millioner kroner). Det skjer imidlertid en betydelig nedjustering av ressurser fra 2007 til 2008. Dette skyldes først og fremst mindre innvilgende midler til transportstøtte i forbindelse med gjeninnføring av den differensierte arbeidsgiveravgiften.[28] Transport-

[27] Vekst fra 2004 til 2007 på om lag 60 prosent målt i 2008-kroner, men betydelig reduksjon i tilskudd fra 2007 til 2008.

[28] Den nåværende ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift vart formelt godkjent av ESA 19. juli 2006 og innført i Norge fra 1. januar 2007. Etter pålegg fra ESA ble den tidligere ordninga med regionalt differensierte satser vesentlig begrenset ved utgangen av 2003. Det ble i den forbindelse innført en ordning med transportstøtte for å kompenserer for

støtten inngår i virkemiddelkoden ikke-definerte finansieringstjenester. Den absolutte vektleggingen av næringsutvikling basert på regionale forutsetninger som mål har likevel økt perioden sett under ett.

Vi så tidligere at den relative andelen av tilskuddsmidler til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er redusert fra 2004 til 2008 (fra 40 til 34 prosent). Den relative andelen av lån som andel av total lånevolum er også redusert (63 til 52 prosent). Samlet sett innebærer dette at det er grunnlag for å hevde at en relativt sett mindre andel av ressursene i Innovasjon Norge tilflyter delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Dette må som nevnt sees i sammenheng med at den differensierte arbeidsgiveravgiften er gjeninnført i perioden. Vi har ikke vurdert om vekst i midler tilordnet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger utenfor Innovasjon Norge mer enn oppveier en relativ lav vekst regionalt rettede virkemidler i Innovasjon Norge.

Framstillingen over er basert på en fordeling av de ulike virkemidlene til de ulike målene i Innovasjon Norge etter den *primære hensikten med virkemidlet.*

8.3.2 Så godt som alle ressurser til arbeidsområdet Utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn

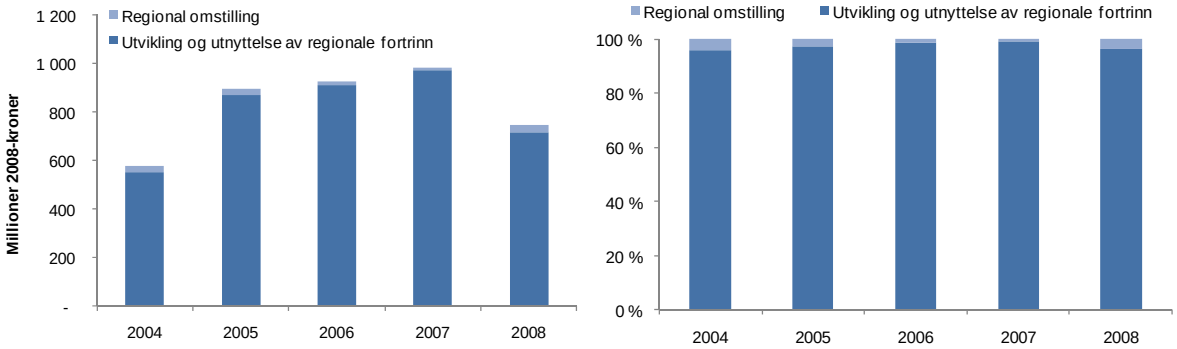
I Figur 8.2 har vi vist utviklingen i ressurser som benyttes til programmer og tjenester under delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, både samlet sett og fordelt på de tre arbeidsområdene.

- Så godt som alle tilskuddsmidlene innenfor delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger benyttes innenfor arbeidsområdet utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn (96 prosent i 2008). Dette bildet er stabilt i hele perioden.
- Lån til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er rettet inn mot utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn. Dette er både lavrisikolån og distriktsrettet risikolån.

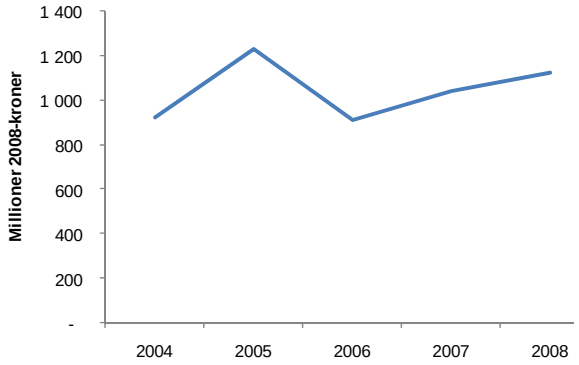
dette. Fra 2007 ble generelt nedsatte avgiftssatser gjeninnført i mesteparten av det området som hadde nedsatte satser fram til 2003. Den kompenserende transportstøtten ble dermed faset ut i disse områdene.

Figur 8.2 Utvikling i ressurser til Regional næringsutvikling

Tilskudd



Lån/garanti til utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn



Note: 1) Nedgang i tilskudd (2007 til 2008) skyldes primært mindre innvilgende midler til bedrifter under koden ikke-definerte finansieringstjenester
2) Nedgang i lån fra 2005 til 2006 skyldes betydelig nedgang både i lavrisikolån og risikolån

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Utviklingen i virkemiddelbruken følger utviklingen i bevilgninger til programmer og tjenester. Konsentrasjonen rundt ett av arbeidsområdene underbygger vurderingen av at de ulike delmålene kunne vært slått sammen. Utviklingen i program- og tjenestebevilgninger bestemmes av overordnede departement og ligger følgelig utenfor Innovasjon Norges kontroll.

8.4 FLERE MIDLER TIL INNOVASJON, MEN LAV INNOVASJONSHØYDE

Som vi har nevnt tidligere kategoriserer saksbehandlerne i Innovasjon Norge alle sakene etter bestemte formål, blant annet ulike former for innovasjon, eller om prosjekter er rettet mot strukturendringer, rasjonalisering, kapitalstyring eller kapasitetsutvidelse. Vi har drøftet de ulike typene innovasjon og hvilken type innovasjon som kan sies å ha høy innovasjonsgrad.

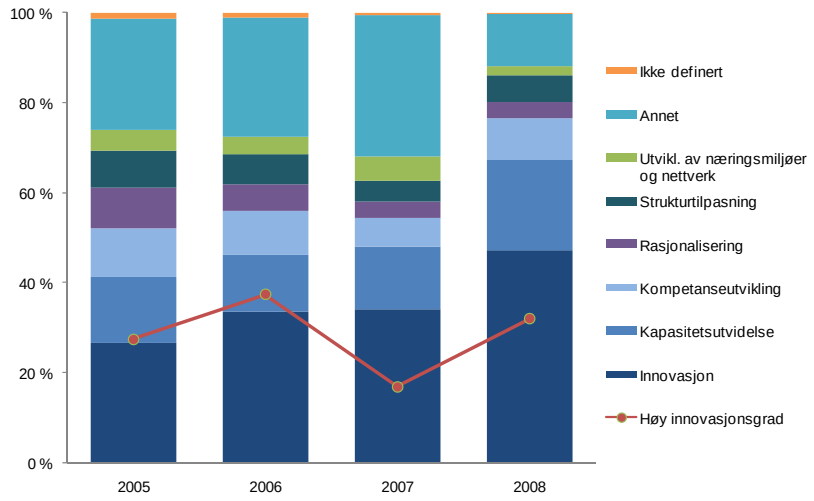
Midler rettet mot næringsutvikling basert på regional basis har i mindre grad innovasjon som sitt primære formål. Dette ligger i innretningen av virkemidlene, som i hovedsak er rettet inn mot å bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Dette kan betinge både støtte til andre typer prosjekter og annen støtteintensitet. Eksempelvis kan støtte til investeringer eller kapasitetsutvidelser være prosjekter med formål å videreutvikle regionalt bundne ressurser. Slike prosjekter behøver ikke nødvendigvis ha høy innovasjonsgrad. Forutsetningen er dog nettopp at prosjektet bidrar tydelig til videreutvikling av lokale ressurser.

Likevel kan det være grunnlag for å vente at bistand fra Innovasjon Norge bidrar til å løfte innovasjonshøyden i de virkemidlene som faktisk er ment å stimulere innovasjon i regionene. Også bedrifter med basis i regionalt bundne ressurser selger i økende grad sine varer og tjenester på konkurranseutsatte markeder og her vil innovasjon bli en viktigere konkurranseparameter, jf. kapittel 5. Innovasjonshøyden i de regionale prosjektene som kategoriseres med innovasjon som formål, bør følgelig ha en stigende utvikling i retning av høyere innovasjonsgrad.

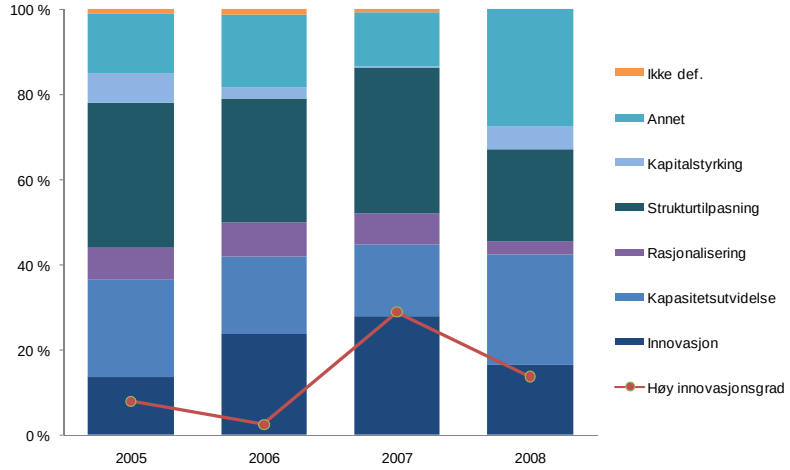
I Figur 8.3 har vi vist tilskudd og lån (målt i kroner) til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger fordelt på formål. Vi har også lagt inn en markering for andelen av midler med høy innovasjonsgrad. Høy innovasjonsgrad tilsvarer summen av midler som er karakterisert med nasjonal eller internasjonal innovasjon målt i forhold til summen av midler til formålet innovasjon samlet innenfor delmålet regional næringsutvikling basert på regionale forutsetninger (kun fra 2005).

Figur 8.3 Formål og innovasjonsgrad i tilskudd og lån innenfor næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

Tilskudd



Lån



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Innovasjon, kapasitetsutvidelse og strukturtilpasning er samlet sett viktige formål med ressursene til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. For tilskuddene er også kompetanseheving og utvikling av næringsmiljøer og nettverk viktig. Andelen av tilskudd til

næringsutvikling basert på regionale forutsetninger som har formål innovasjon øker i perioden, fra i underkant av 30 prosent til i underkant av 50 prosent. For lån øker andelen med formål innovasjon inntil det siste året i perioden, og i 2008 er den i underkant av 20 prosent.

Innovasjonsgraden er imidlertid relativt lav både for tilskudd og lån, og det er vanskelig å se noe tydelig mønster i utviklingen over perioden. En såpass lav innovasjonshøyde vurderes som problematisk i forhold til reelt å stimulere bedrifters verdiskaping. Som nevnt konkurrerer også bedrifter i regionene i økende grad på nasjonale og internasjonale markeder. For at innovasjonsprosjektene skal være vellykkede er det grunn til i utgangspunkt å søke prosjekter som er nyskapende i norsk eller internasjonal sammenheng. Prosjektporteføljen som Innovasjon Norge har behandlet under dette delmålet synes i liten grad å være det.

Innovasjonshøyden henger nært sammen med hvilke virkemiddel det enkelte prosjekt søker bistand fra. Vi så tidligere at det er stor variasjon i innovasjonshøyde mellom Innovasjon Norges ulike virkemidler, og at virkemidlene som primært sorterer under næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, som særlig BU-midlene, har lav innovasjonshøyde. Innovasjonshøyden i BU-midlene er heller ikke økende over perioden. Ettersom BU-midlene utgjør en stor andel av tilskuddene (nesten halvparten av tilskudd til regional næringsutvikling), trekker dette innovasjonshøyden ned.

Kommunal- og regionaldepartementet understreker i sine oppdragsbrev at selv om midler skal brukes til regional utvikling, så skal de også bidra til innovasjon. I oppdragsbrevet fra 2008 heter det:

> *Dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla under programområde 13.50 skal styrkja grunnlaget for busetjing og verdiskaping tilpassa regionale utfordringar. Midla skal i all hovudsak brukast innanfor det distriktspolitiske verkeområdet. Evna til omstilling, innovasjon og entreprenørskap blir stadig viktigare i ein situasjon der konkurransen over landegrensene aukar. Regjeringa legg stor vekt på at verkemidla medverkar til gode omstillings- og utviklingsprosessar i bedrifter, næringsmiljø og i område med særlege utfordringar.*

Når vi vurderer utviklingen i den samlede prosjektporteføljen med formål innovasjon blant regionalutviklingsprosjekter, er det vår vurdering at innovasjonshøyden er svak i forhold til de utfordringer næringslivet står overfor, jf. også kapittel 16. Det er imidlertid positivt i forhold til måloppnåelsen at en større del av de samlede midlene med primærformål næringsutvikling basert på regionale forutsetninger retter seg mot prosjekter med formål innovasjon, Andel har økt fra 27 til 47 prosent fra 2005 til 2008 blant tilskuddene, mens andelen varierer rundt 20 prosent for lån.

Etter vår vurdering er det også gode grunner for at en stor andel av midlene under dette delmålet retter seg mot kapitalutvidelse og kompetanseutvikling. Begge formål har potensial til å videreutvikle regionalt bundne ressurser. Andelen av tilskuddene og lån har holdt seg relativt stabilt over perioden. Vi vurderer dette som innenfor målformuleringen.

Det kan stilles spørsmålstegn ved den store andelen av midler som har strukturtilpasning som formål. Både tilskuddene og lånemidlene retter seg i stor grad mot oppkjøps- og omstillingsprosjekter innenfor fiskeri og landbruk. Dette må i større grad enn øvrig bistand fra Innovasjon Norge sees på som midler som er ment å styrke disse næringenes konkurranseevne i en endret konkurransesituasjon. Vurdert slik har slike midler i større grad enn de øvrige preg av å ha et velferdspolitisk siktemål. Tolket strengt synes disse midlene i mindre grad å være i tråd med målformuleringen til Innovasjon Norge. Vi ser det derfor som positivt i forhold til målformuleringen at andelen prosjekter med strukturtilpasning som formål går ned.

8.5 LITE SENTRALE STRØK PRIORITERES, MEN KUNNE VÆRT PRIORITERT STERKERE

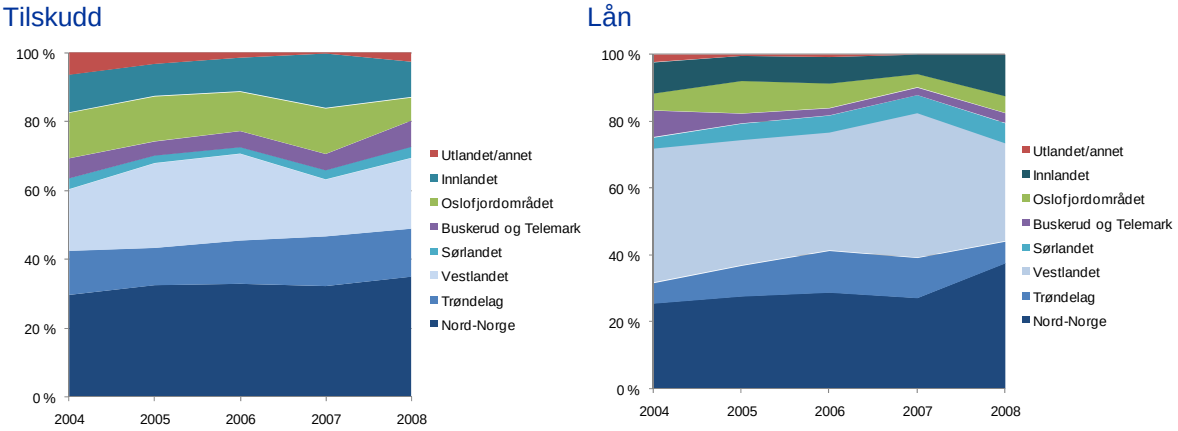
Delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger handler om å styrke ulike distrikters næringsutvikling og robusthet. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan ressursene til delmålet fordeler seg geografisk.

8.5.1 Relativt stabil fordeling mellom geografiske områder

I Figur 8.4 har vi vist fordelingen av tilskudd og lån etter geografiske områder. Nord-Norge er det området som mottar flest av tilskuddsmidlene innenfor næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, mens Vestlandet i større grad er mottakere av lån.

For tilskudd er fordelingen relativt stabil over perioden, mens det for lån er en vridning fra Vestlandet til Nord-Norge i siste del av perioden. For tilskudd er variasjonene større dersom vi bare ser på tilskudd til arbeidsområdet regional omstilling. Dette er naturlig ettersom midler her kanaliseres til de til enhver tid mest omstillingsutsatte områdene. Samlede tilskudd til regional omstilling er imidlertid små i forhold til tilskuddene til nærings-utvikling basert på regionale forutsetninger sett under ett, og variasjonen påvirker ikke bildet vi ser i Figur 8.4.

Figur 8.4 Tilskudd og lån til Regional næringsutvikling etter fylke



Nord-Norge: Nordland, Troms og Finnmark

Trøndelag: Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag

Vestlandet: Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland

Sørlandet: Vest-Agder og Aust-Agder

Oslofjordområdet: Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold

Innlandet: Hedmark og Oppland

Note: Ikke geografisk definert kan typisk være prosjekter som sorterer til flere kommuner/fylker

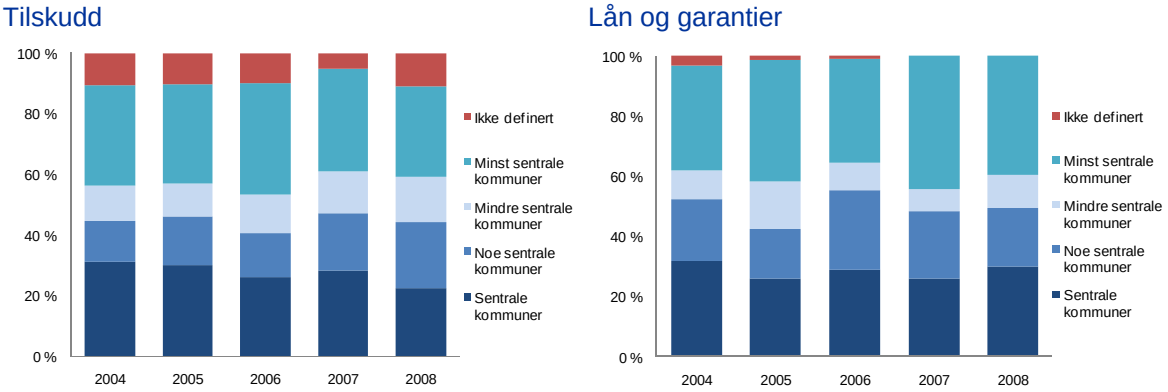
Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

8.5.2 Halvparten av tilskudd og lån til kunder i lite sentrale strøk

Med utgangspunkt i delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, er det etter vår vurdering særlig grunn til å anvende tilgjengelige virkemidler på bedrifter i de minst sentrale strøk. Jo mer sentralt beliggende bedriften ligger, jo flere anvendelses-muligheter får alle typer ressurser. Følgelig blir behovet for ekstra virkemiddelbruk for næringsutvikling basert på regionale forutsetninger svekket når bedriften er lokalisert i sentrale strøk.

Vi ser nedenfor på i hvilken grad virkemiddelbruken under delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger treffer de minst sentrale kommunene. Vi har fordelt tilskudd og lån i henhold til lokaliseringen til kundene som har mottatt tilskuddet eller lånet. Lokaliseringen er sortert etter sentralitet på kundenes kommune, se Figur 8.5.

Figur 8.5 Tilskudd og lån (kroner) til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger etter bedriftenes lokalisering



Note: Ikke definert kan typisk være prosjekter som sorterer til flere kommuner

Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Om lag halvparten av både tilskuddsmidlene og lånene er tildelt kunder som er lokalisert i mindre eller minst sentrale kommuner. I overkant av 40 prosent av midlene går dermed til sentrale eller noe sentrale kommuner. Til sammenligning var mellom 50 og 60 prosent av tilskuddmidlene til delmålet Innovasjon til sentrale eller noe sentrale kommuner.[29] For lån til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er bildet om lag det samme som for tilskuddene. Verken for tilskudd eller lån er det noen utpreget utvikling, fordelingen etter sentralitet er relativt stabil over perioden. Det er også relativt liten forskjell mellom arbeidsområdene i næringsutvikling basert på regionale forutsetninger i forhold til hvordan tilskuddene fordeler seg etter sentralitet. Tilskudd til regional omstilling er eventuelt i noe større grad enn tilskudd til utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn rettet mot mer sentrale kommuner, men forskjellen er ikke markant.

Om lag 85 prosent av sysselsettingen i markedsrettet virksomhet er i de mest sentrale eller noe sentrale kommunene. Vi ser det klart som innenfor målformuleringen at virkemidlene som er rettet inn mot å bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, i langt større grad er rettet inn mot mottakere i mindre sentrale kommuner. Det kan imidlertid stilles spørsmål om ikke forskjellen burde vært større. Etter vår vurdering ville måloppnåelsen vært større om andelen av virkemiddelbruken til de minst sentrale kommunene hadde økt – gitt delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Målformuleringen om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er ikke avgrenset til lite sentrale kommuner, men det bør i så fall stilles større krav til innovasjonsinnhold i de virkemidlene som retter seg mot virksomheter i sentrale kommuner enn lite sentrale kommuner. Den lave innovasjonsgraden i virkemidlene under dette delmålet underbygger at en større andel av midlene burde vært rettet mot bedrifter i de minst sentrale kommunene.

[29] Andelen ikke definert er langt høyere for tilskuddsmidler til Innovasjon enn tilskuddsmidler til regional utvikling. Andelen tilskuddsmidler til Innovasjon i mindre og minst sentrale kommuner framkommer dermed som liten.

8.5.3 Sektorrettede programmer retter seg like gjerne mot kunder i sentrale strøk som i lite sentrale strøk

Grad av sentralitet blant kundene henger sammen med nedslagsfeltet til de virkemidler som er lagt til delmålet. Dette er i stor grad sektorrettede programmer som BU-midlene, treindustriprogrammet og bioenergiprogrammet. Disse er alle åpne for bedrifter uavhengig av lokalisering.

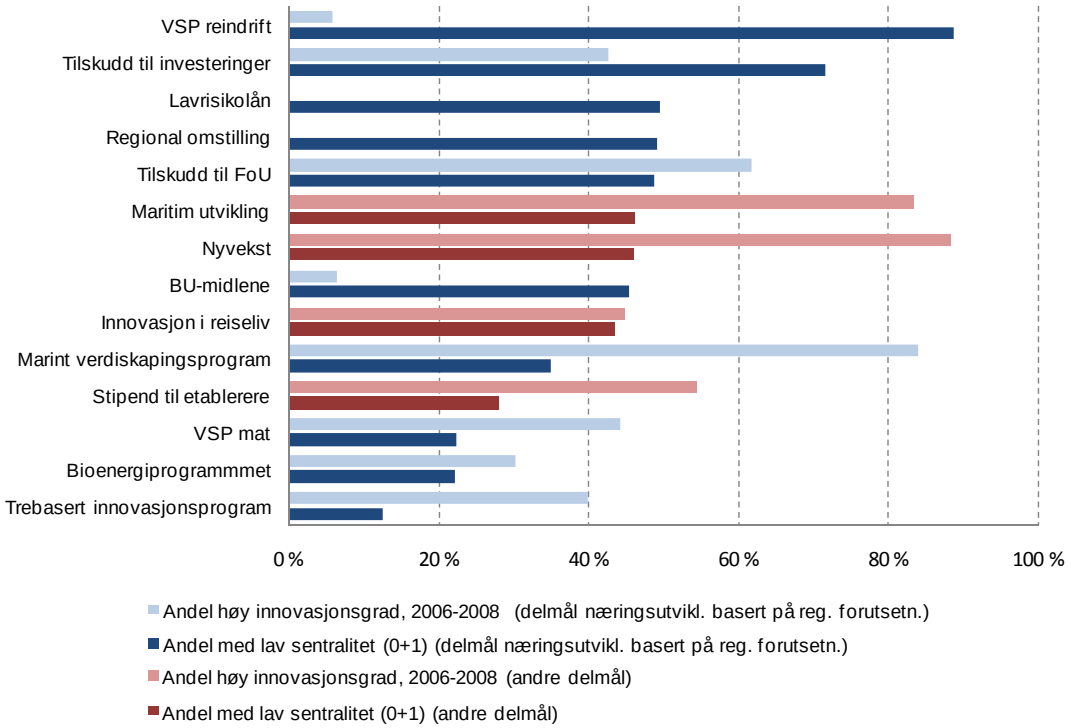
Ser vi nærmere på hvor brukeren av de enkelte virkemidlene er lokalisert, ser vi at enkelte av de innovasjonsrettede virkemidlene har en like sterk vektlegging av lite sentrale kommuner som de virkemidlene hvor målet er næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Dette indikerer at delmålet oppnås også gjennom virkemiddelbruk hvor det primære målet er innovasjon.

Vi ser videre at låneordningene og ikke-sektorbundne virkemidler til dels er mer rettet inn mot bedrifter i lite sentrale kommuner enn mer sektorbundne virkemidler, med unntak av verdiskapingsprogrammet for reindrift, som har en meget sterk konsentrasjon om virksomheter i de minst sentrale kommunene.

I Figur 8.6 presenteres et utvalg av Innovasjon Norges virkemidler. Virkemidler med stor andel av virkemidlene lagt til delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er markert med blå farge. Virkemidler som ikke retter seg mot dette delmålet er markert med rød farge.

Figurene viser andelen kunder av de ulike virkemidlene med adresse i lite sentrale eller minst sentrale kommuner. Vi har sett bort fra kunder uten definert kommune. Vi viser også i hvilken grad prosjekter med formål innovasjon er vurdert til innovasjon av nasjonal eller internasjonal karakter. For virkemidler uten innovasjonsdata eller hvor antall innovasjonsprosjekter er meget lavt, vises ikke innovasjonsgrad.

Figur 8.6 Kunder i mindre og minst sentrale kommuner som andel av samlet kundemasse for utvalgte virkemidlene. Grad av innovasjonshøyde blant virkemidlenes innovasjonsprosjekter. Sum over årene 2006 - 2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

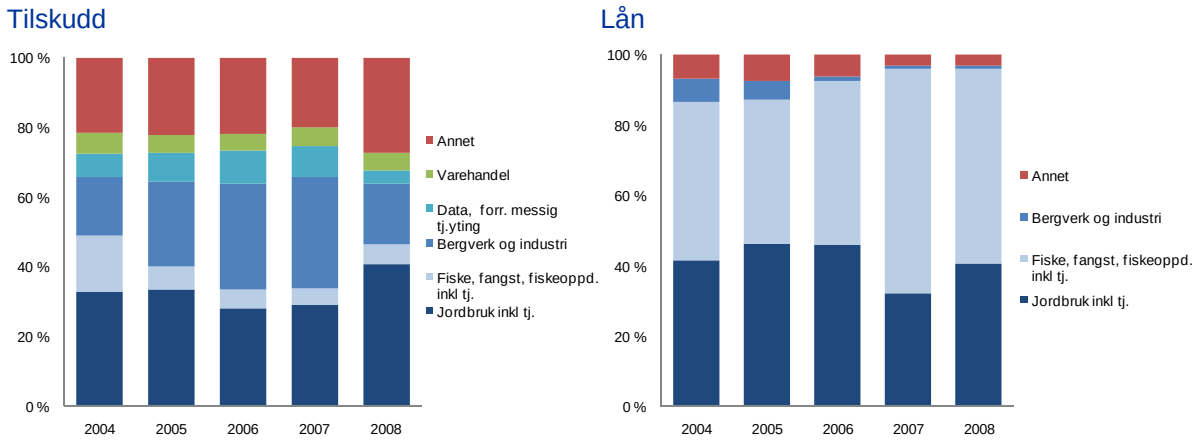
Vi legger også merke til at det ikke nødvendigvis er slik at innovasjonshøyden i er lav for virkemidler med et sterkt nedslagsfelt i lite sentrale kommuner. Vår tolkning av dette er at det er innretningen av programmene og tjenestene som i stor grad former i hvilken grad de lokker fram innovative prosjekter. Svakest i så måte er BU-midlene.

Det forhold at næringsutvikling basert på regionale forutsetninger også ivaretas godt via virkemidler hvor det primære målet er innovasjon, internasjonalisering eller profilering gir grunn til å vurdere om målstrukturen er velegnet til å fange opp de regionale hensynene Innovasjon Norge skal ivareta. Etter vår vurdering er næringsutvikling basert på regionale forutsetninger vel så mye et gjennomgående hensyn, som et eget delmål. Vi anbefaler at eierne i årene framover vurderer å ta dette delmålet ut av målhierarkiet og heller ivaretar det samme hensynet ved større tildeling av ressurser til fremme av innovasjon, internasjonalisering og profilering til enkelte prefererte regioner enn landet som helhet.

8.6 ØKENDE GRAD RETTET MOT PRIMÆRNÆRINGER

I Figur 8.7 har vi vist næringsfordelingen av tilskudd og lån innenfor delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Figur 8.7 Tilskudd og lån til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger etter næring



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

For tilskudd mottar jordbruk og fiske/fangst om lag halvparten av midlene. Andelen har vært noe synkende gjennom perioden, men endrer seg igjen siste år. Fordelingen i 2008 er dermed relativt lik fordelingen i 2004. På samme måte har industri hatt en voksende andel, men den reduseres igjen i 2008. Innenfor industri er det tre bransjer som til sammen har mottatt om lag 60 prosent av tilskuddene perioden sett under ett. Dette er næringsmiddelindustrien (25 prosent), metallindustri (18 prosent) og tre/trelastindustri (15 prosent).

For lån er en langt større andel, mellom 90 og 100 prosent av lån under delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er rettet mot primærnæringene, og andelen er svakt voksende over perioden.

Etter vår vurdering gjenspeiler næringsfordelingen i stor grad det sterke innslaget av sektorrettede mål i de virkemidlene som er lagt til delmålet. Næringsfordelingen er etter vår vurdering likevel ingen parameter for å si noe om måloppnåelse i forhold til målformuleringen.

8.7 EFFEKT PÅ OMSETNING OG LØNNSOMHET, MEN BIDRAR BESKJEDENT TIL REGIONAL NÆRINGSUTVIKLING

Vi har så langt sett på ressursbruken innenfor delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Vi skal nå se nærmere på mulige effekter av aktivitetene.

Gjennomgangen overfor tyder på at en stor del virkemidlene ikke retter seg mot næringsutvikling i lite sentrale strøk. Innovasjonsgraden framstår også som lav. Begge deler vurderer vi som uheldig i forhold til måloppnåelse.

Vi mangler imidlertid data som kan si også noe mer direkte om hvordan virkemidlene under delmålet bidrar til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. For å belyse dette ytterligere har vi sett på to typer data; Kundeeffektundersøkelsen av Innovasjon Norges programmer og tjenester og den nylig gjennomførte evalueringen av Bygdeutviklingsmidlene, (BU-midlene utgjør 40 prosent av virkemidlene under dette delmålet). Sistenevnte evaluering kan si oss noe om de reelle effektene av dette virkemidlet.

8.7.1 Kundeeffektundersøkelsen tyder på at støttede prosjekter er viktige for virksomhetene

Kundeeffektundersøkelsene som Oxford Research gjennomfører for Innovasjon Norge kartlegger kundenes vurderinger av i hvilken grad de støttede prosjektene er viktige for utvikling i omsetning, lønnsomhet, konkurranseevne og overlevelsesevne.

Bidrar virkemidlene til økt omsetning, vil det styrke grunnlaget for lønnsom næringsutvikling. Omsetningsøkning alene er imidlertid ikke noe mål, uten at virksomheten også får en avkastning på lang sikt som gjør at virksomheten kan konkurrere om mobile ressurser. Mener Innovasjon Norges kunder at virkemidlene bidrar til økt lønnsomhet, kan det være en indikator på at de beveger seg mot et lønnsomhetsnivå som sikrer langvarig næringsutvikling. På samme måte kan kundenes vurdering av om virkemidlene bidrar til økt konkurranseevne og overlevelsesevne være indikatorer på det samme.

En tilnærming til å vurdere effekt og måloppnåelse innenfor delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er å se nærmere på disse indikatorene generelt sett og spesielt for virkemidler som er rettet mot delmålet.

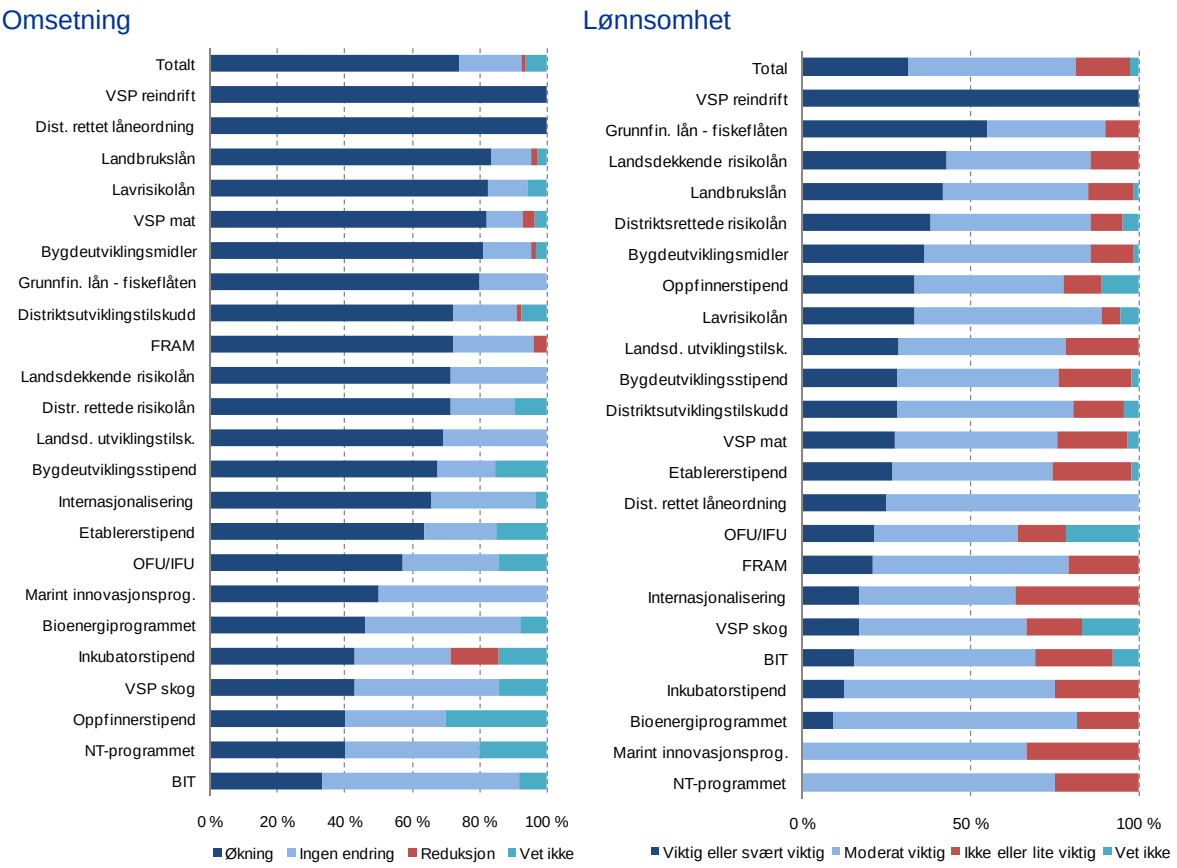
Prosjektene har stor effekt på omsetning, mindre på lønnsomhet

I kundeeffektundersøkelsene vurderer kundene hvordan *prosjektet* som har fått støtte av Innovasjon Norge har påvirket virksomhetens omsetning og lønnsomhet, se Figur 8.8, som viser resultatene for kundene i 2005 vurdert i 2009 (etterundersøkelsen 2005).

Generelt mener kundene at prosjektene som støttes av Innovasjon Norge bidrar til økning i omsetningen (80 prosent samlet sett). Generelt sett vurderes de ulike låneordningene i høy grad å bidra til økning i omsetning.

Dersom vi ser nærmere på virkemidler som er viktige innenfor delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, ser vi at flere av Virkemidlene rangerer høyt i forhold til bidrag til omsetning. Bygdeutviklingsmidlene, som utgjør halvparten av tilskuddene innenfor delmålet, vurderes i stor grad å bidra til omsetningsvekst. Om lag 90 prosent av lånene som gis innenfor delmålet er ulike former for lavrisikolån. Vi ser av figuren at landbrukslån, lavrisikolån og grunnfinansieringslån til fiskeflåten alle vurderes til å bidra til omsetningsvekst.

Figur 8.8 Hvordan har prosjektet påvirket virksomhetens utvikling når det gjelder omsetning og lønnsomhet?



Note: Figuren viser virkemidler som var aktuelle i 2005. Enkelte virkemidlene kan ha utgått eller blitt videreført under nye navn. Virkemiddelinndelingen som benyttes i Oxfords oversikt er også til dels annerledes enn virkemiddelinndelingen i denne evalueringen. For eksempel viser Oxfords oversikt ordningen *distriktsutviklingstilskudd.* I evalueringens inndeling av virkemidler er distriktsutviklingstilskudd fordelt på ulike tjenester og programmer avhengig av formålet med de enkelte delene av distriktsutviklingstilskuddet. Vi viser til vedlegg 7 for den nøyaktige fordelingen av virkemidler i evalueringen.

Kilde: Oxford Research 2009b, etterundersøkelsen 2005

Selv om kundene vurderer at virkemidlene som er rettet mot næringsutvikling basert på regionale forutsetninger bidrar til økt omsetning vurderer kundene i mindre grad at prosjektene er viktige eller svært viktige for lønnsomheten i virksomheten (30 prosent samlet sett). Likevel er det en stor andel som vurderer bidraget som moderat viktig, slik at bildet alt i alt er relativt positivt.

Det er liten variasjon i vurderingene avhengig av hvilket distriktspolitisk virkeområde kundene tilhører.

Dersom vi ser på førundersøkelsene som er gjennomført for årene i evalueringsperioden ligger forventningene til betydning for lønnsomhet relativt stabilt. Det benyttes en litt annen skala på svarene enn den som er benyttet i etterundersøkelsen for 2005 (dokumentert i figuren), men rundt 75 prosent mener prosjektet er viktig for konkurransen og ytterligere 15 prosent mener prosjekter er middels viktig. Dette er noe lavere enn resultatene vi viser i figuren over, men det er ikke betydelige forskjeller.

Når det gjelder omsetningsøkning, forventer mellom 65 til 70 prosent omsetningsøkning i det regionale markedet og mellom 50 og 60 prosent omsetningsøkning på det nasjonale markedet. Forventningene til omsetning innenlands er relativt stabil over år, spesielt for de regionale markedene.

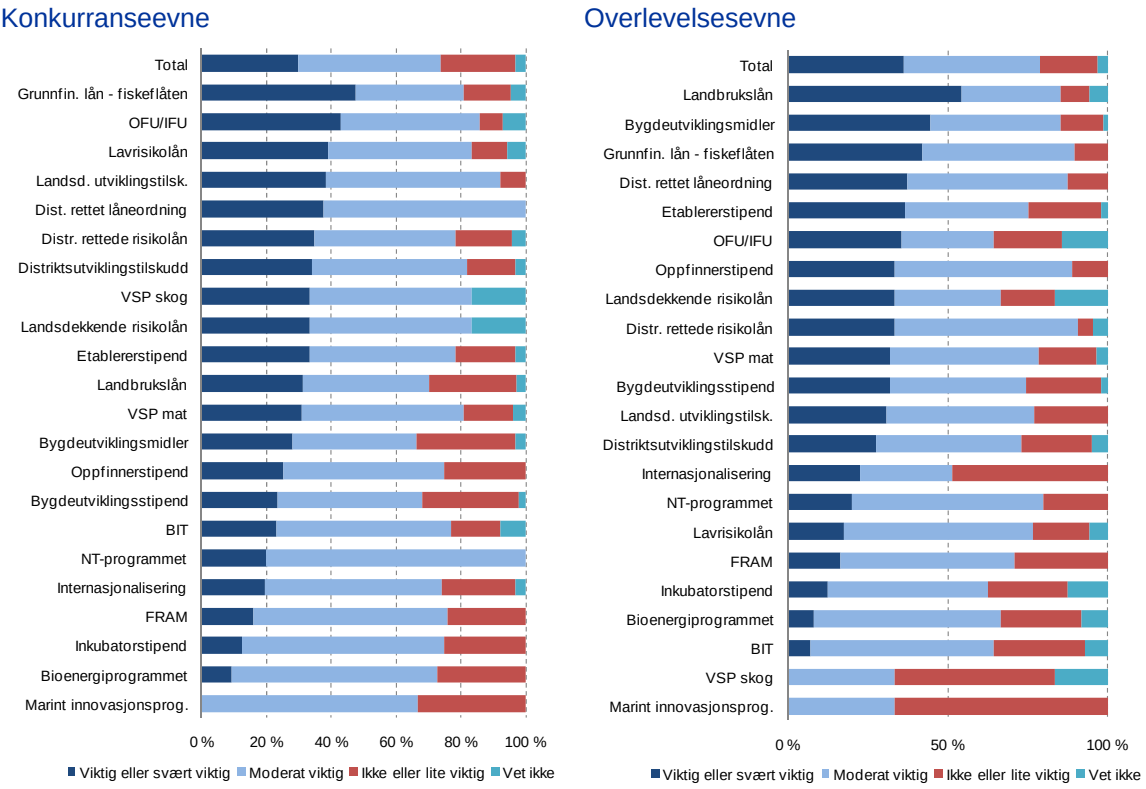
Endring i antall ansatte er ytterligere en indikator som ofte benyttes for å måle nærings- og bedriftsutvikling. I førundersøkelsen blir bedriftene derfor også bedt om å oppgi forventninger til prosjektet/aktiviteten vil påvirke antall ansatte. I hovedtrekk er det slik at prosjektene/aktivitetene enten ikke forventes å medføre noen endring i antall ansatte eller medføre en økning. Det er imidlertid interessant å merke seg at den forventede økningen i antall går noe ned i perioden. Grunnen til dette er trolig større usikkerhet knyttet til de økonomiske konjunkturene på slutten av perioden.

Generelt er det en svært lav andel (1 prosent) som forventer en reduksjon i antall ansatte som følge av prosjektet. Dette skyldes blant annet at flesteparten av bedriftene er små samt at det er stor andel enkeltpersonforetak (33 prosent) blant disse. Dette gjør det naturlig nok vanskelig å redusere antall ansatte.

Positivt vurdering av prosjektenes betydning på konkurranseevne og overlevelsesevne

I kundeeffektundersøkelsene vurderer kundene også hvordan prosjektet som har fått støtte av Innovasjon Norge har påvirket virksomhetens konkurranseevne og overlevelsesevne, se Figur 8.9, som viser resultatene for kundene i 2005 vurdert i 2009 (etterundersøkelsen 2005).

Figur 8.9 Hvor viktig har prosjektet vært for virksomhetens konkurranseevne og overlevelsesevne?



Note: Figuren viser virkemidler som var aktuelle i 2005. Enkelte virkemidlene kan ha utgått eller blitt videreført under nye navn. Virkemiddelinndelingen som benyttes i Oxfords oversikt er også til dels annerledes enn virkemiddelinndelingen i denne evalueringen. For eksempel viser Oxfords oversikt ordningen *distriktsutviklingstilskudd.* I evalueringens inndeling av virkemidler er distriktsutviklingstilskudd fordelt på ulike tjenester og programmer avhengig av formålet med de enkelte delene av distriktsutviklingstilskuddet. Vi viser til vedlegg 7 for den nøyaktige fordelingen av virkemidler i evalueringen.

Kilde: Oxford Research 2009b, etterundersøkelsen 2005

Generelt mener kundene at prosjektene som støttes av Innovasjon Norge er viktige for bedriftenes konkurranseevne og overlevelsesevne, men det er betydelige forskjeller

mellom Virkemidlene. Også her ser vi at Virkemidler som er viktige innenfor delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger i flere tilfeller rangerer høyt i forhold til viktighet.

Det er liten variasjon i vurderingene avhengig av hvilket distriktspolitisk virkeområde kundene tilhører.

Dersom vi ser på førundersøkelsene som er gjennomført for årene i evalueringsperioden ligger forventningene til betydning for konkurranseevnen relativt stabilt. Det benyttes en litt annen skala på svarene enn den som er benyttet i etterundersøkelsen for 2005 (dokumentert i figuren), men rundt 80 prosent mener prosjektet er viktig for konkurransen og ytterligere 14 prosent mener prosjekter er middels viktig. Dette er noe lavere enn resultatene vi viser i figuren over, men det er ikke betydelige forskjeller. Det samme stabile bildet ser vi for overlevelse, selv om andelen som mener prosjektet er viktig for overlevelsesevnen er noe lavere (65 prosent) og middels viktig 20 prosent.

Samlet sett er det grunnlag for å konkludere Innovasjon Norges kunder mener at virkemidlene bidrar til å styrke grunnlaget for videre næringsutvikling. Spesielt gjelder det virkemidler som er tunge innenfor delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Indikatorene over hjelper oss imidlertid bare et stykke på vei. Kundeeffektundersøkelsen sier primært noe kundenes vurdering av prosjektenes betydning for egen virksomhet. I hvilken grad Innovasjon Norges bidrag har hatt effekt får vi bare en antydning om. Vi kommer tilbake til spørsmålet om effekt i kapittel 14.

8.7.2 Bygdeutviklingsmidlene – et lite treffsikkert virkemiddel for regional næringsutvikling

Bygdeutviklingsmidlene (BU-ordningen) utgjør 40 prosent av virkemidlene av tilskuddene under delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger gjennom perioden. BU-ordningen er nylig evaluert av Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning og Bygdeforskning (Pettersen m. fl., 2009). Nedenfor gjengir vi i stor grad resultatene fra denne evalueringen.

BU-ordningen er en del av jordbruksavtalens virkemidler, forbeholdt mottakere på norske gårdsbruk og har følgende formulerte mål, se Rundskriv M-1:2009 Landbruks- og matdepartementet:

> *Formålet med BU-midlene er å legge til rette for langsiktig og lønnsom verdiskaping, samt desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt.*

Evalueringen av ordningen understreker imidlertid at ordningens primære hensikt er å stimulere investeringene i landbruksnæringene. I så måte ble ordningen av evaluator vurdert som treffsikker. Det er imidlertid ikke åpenbart at ordningen bidrar til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Investeringsstøtte i landbruket bidrar i praksis til redusert sysselsetting ved at produksjonen kan øke per produsert enhet. Med betydelig vekt på investeringer i melkebruk og annen tradisjonell landbruksdrift er det på grunn av skjermingen av det norske landbruksmarkedet ikke rom for vesentlig økt samlet omsetning i Norge, noe som betyr at økte investeringer gir redusert sysselsetting. BU-midlene er derfor også innrettet på å stimulere til alternativ virksomhet på gårdene, noe som må sees på som et kompenserende tiltak for sysselsettingsnedgangen en kan vente som følge av produktivitetsutvikling i landbruket.

Evaluator av BU-ordningen framhever også investeringsstøtten må sees på bakgrunn av behovet for tiltak for å kompensere for lav lønnsomhet i næringen. (Pettersen m. fl., 2009) skriver:

BU-ordningen er dermed ikke et svar på markedssvikt som for eksempel sviktende informasjon hos bøndene, mangel på markedslån eller lignende. Politikken har hele tiden vært begrunnet med lønnsomhetsnivået, selv om det har vært brukt ulike begreper.

Videre heter det

Også støtte til tilleggsnæringer må dermed først og fremst begrunnes som et tiltak for å håndtere konsekvensene av øvrig landbrukspolitikk; dvs. som politikk for å utfylle annen politikk. Landbrukspolitikken balanserer på en knivsegg av høye ambisjoner om produksjon, geografisk spredning, effektivisering, variert bruksstruktur, sammen med lav lønnsomhet og sårbar investeringsvilje. Investeringsmidler skal skape balanse. Det er bekymringsfullt at flere tidligere evalueringer har unnlatt å betrakte BU-ordningen primært som et investeringstiltak. Spørsmålet om effekt på investeringer er oversett til fordel for effekter på sysselsetting og lønnsomhet. Ansvaret må deles mellom dem som utførte evalueringene og dem som har formulert mål og hensikter for BU-ordningen. Målet om å fremme investeringer er innhyllet i brede, generelle formuleringer med lite spesifikt og etterprøvbart innhold.

Når det gjelder effekten av investeringstøtten viser evalueringen av BU-ordningen at effekten for næringen både kan være større og mindre enn hva som en kan se på enkelt bruk. Støtte til investeringer i enkeltbruk i melkeproduksjon og andre områder hvor markedene er begrenset styrker i praksis konkurranseevnen til mottakeren av støtten på bekostning av andre norske virksomheter innen det samme markedet. Hovedtyngden av BU-midlene har denne karakteren.

Det er primært produksjoner hvor det er rom for økt kapasitet at en kan vente at investeringsstøtten gir mer næringsutvikling samlet sett. BU-evalueringen nevner sauenæringen og drivhus- og fruktproduksjon som eksempler på næringer hvor dette kan være tilfelle. Den delen av BU-midlene som retter seg mot tilleggsnæringer, som gårdsbarnehager, gårdsturisme, arbeidstreningstilbud eller snørydding med landbruksmaskiner kan imidlertid ha større effekt

Samlet konkluderer BU-evalueringen likevel med at de ikke kan finne klare, positive lønnsomhetseffekter av investeringsstøtten. De begrunner det slik:

Grunnen er at økt investering ikke øker lønnsomheten av gårdsdriften når vi kontrollerer for brukets størrelse. Bøndene forventer heller ikke at investeringer i jordbruket skal gi positivt utslag for økonomien på kort sikt. Det at Innovasjon Norge kun skal gi støtte til lønnsomme prosjekter, kan heller ikke tolkes som at virkemidlet skal fremme lønnsomhet i en foretaksøkonomisk forstand.

Når det gjelder effekter på sysselsetting konkluderer BU-evalueringen med følgende:

Sysselsettingseffekten av BU-ordningen samlet sett, er trolig liten og usikker. Vi finner ingen sysselsettingseffekt av BU-støtte på enkeltbruksnivå i våre regnskapsanalyser. Innovasjon Norges undersøkelser blant støttemottakere viser en liten, positiv effekt totalt, men en liten, negativ sysselsettingsutvikling for støttemottakere i distriktene. Det er rimelig å anta at positive effekter fra tilleggsnæringer på gjennomsnittsbruket oppveies av effektivisering og økt kapitalintensitet i tradisjonell produksjon.

BU-ordningens manglende bidrag til økt lønnsomhet og sysselsetting gjør det vanskelig å konkludere med at ordningen bidrar til regional utvikling, selv om de ulike tiltakene oppleves som positive for mottakerne. BU-evalueringen understreker også at ordningen ikke er et distriktspolitisk virkemiddel, noe som understreker at vi har å gjøre med en ordning med andre mål enn det som framgår av Innovasjon Norges målstruktur.

Nedenfor gjengir vi i sin helhet BU-evalueringens oppsummering av ordningens distriktspolitiske relevans:

> *Vår kartlegging av effektene av BU-ordningen starter med flere undersøkelser på enkeltbruksnivå for deretter å drøfte resultatenes representativitet på næringsnivå. Aggregert til næringsnivå blir effektene, som vist ovenfor, mer usikre. BU-ordningen kan også vurderes i et regionalt perspektiv. Debatten om BU-ordningen har helt siden 1980-tallet vært opptatt av om regional utvikling skal stimuleres ved støtte reservert for en bestemt næring – jordbruket, dvs. såkalt selektiv støtte, eller næringsnøytral støtte.*
>
> *For vår evaluering er spørsmålet lite relevant. BU-ordningen er primært et virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende investeringsnivå i landbruksbasert verdiskaping, og, i beste fall, bare indirekte et distrikts- eller bygdepolitisk virkemiddel. Virkemidlet er utformet som selektiv næringsstøtte. Da blir det galt å sammenligne ordningen med rene distriktspolitiske virkemidler, selv om navnet på ordningen kan friste til det. For å evaluere virkemidlet på dets egne premisser, må virkemidlet først og fremst evalueres som et landbrukspolitisk virkemiddel, dvs. som del av en samlet landbrukspolitikk.*
>
> *Støtten fordeles mellom fylker avhengig av egenskaper ved fylkene som også påvirker regionalpolitisk virkemiddelbruk. Heller ikke «skjevfordelingen» av støtte gjør det naturlig å betrakte virkemidlet som et regionalpolitisk instrument. Samlet sett er det vanskelig å finne klare sysselsettingseffekter, og mer støtte til modernisering av tradisjonelt jordbruk har ingen direkte, positiv effekt for sysselsettingen i sårbare distrikter. Fordelen for distrikter som får relativt høy andel av midlene, må komme indirekte vi struktureffekten ved at BU-ordningen bremser bruksnedleggelsen relativt mest der det brukes mest støtte til investeringer. Det er imidlertid usikkert om samlet sysselsettingseffekt av økte investeringer, vridning i prisforholdet mellom kapital og arbeidskraft og struktureffekt, er positiv. Det viktigste motivet for å skjevfordele investeringsstøtte mellom fylker og distrikter, er da også et landbrukspolitisk mål om aktivt landbruk over hele landet.*

Evalueringen av BU-ordningen bekrefter i stor grad de indikatorene vi har presentert tidligere som viser at BU-ordningen ikke er sterkt rettet mot lite sentrale kommuner og har lav innovasjonsgrad. Vår konklusjon er således at BU-ordningen bidrar til svak måloppnåelse knytet til delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

8.7.3 BU-ordningen bør finne en annen organisatorisk tilknytning

Etter gjennomgangen over er det vår vurdering at BU-ordningen heller vanskeliggjør enn bidrar til Innovasjon Norges måloppnåelse.

Til forskjell fra de øvrige virkemidlene har BU-ordningen en forankring helt utenfor Innovasjon Norges målstrukturen. Som tydelig påpekt i BU-evalueringen er ordningen en del av landbrukspolitikken og en del av jordbruksavtalen. Innovasjon Norge er bare en forvalter av den bedriftsrettede støtten. Våre intervjuer tyder på at i så måte gjør Innovasjon Norge en god jobb. De bidrar blant annet til mer markedsrettet innretning på prosjektene de får til behandling.

Likevel framstår ordningen som en ordning det er lite grunn til å regne med skal kunne tilpasses målstrukturen til Innovasjon Norge. BU-ordningen bidrar også til at en vesentlig del av Innovasjon Norges kapasitet, også på ledelsesnivå, blir opptatt av en ordning som:

- Verken har innovasjon, internasjonalisering, profilering eller regional næringsutvikling som sitt primære formål
- Innovasjon Norge ikke har noen egentlig mulighet til å påvirke retningslinjene av

- Som bidrar til å profilere Innovasjon Norges virkemidler som noe annet enn hva som var og er intensjonen med Innovasjon Norge

Ovenstående taler etter vår vurdering for å organisere forvaltningen av BU-midlene utenfor Innovasjon Norge. Vår vurdering av behovet for å forenkle mål- og virkemiddelstrukturen til Innovasjon Norge taler i samme retning, jf. kapittel 16.

En annen organisering av forvaltningen av BU-midlene vil imidlertid skape omstillingskostnader som vi ikke har kunnet anslå innenfor denne evalueringen.[30] Til det kreves mer ressurser enn vi har hatt tilgjengelig. Vi vil imidlertid peke på Fylkesmennenes landbrukskontor eller Statens Landbruksforvaltning som aktuelle alternative institusjoner for forvaltning av ordningen. Vi anbefaler at det igangsettes et arbeid for å vurdere dette.

BU-evalueringen foreslår en omlegging av BU-ordningen til tre ulike selvstendige ordninger, hvor innovasjonsstøtte kan samordnes med andre innovasjonsrettede virkemidler innenfor Innovasjon Norge. Etter vår vurdering er forslaget vel begrunnet og er et alternativ til å legge hele forvaltningen utenfor Innovasjon Norge. Dersom eierne ønsker å følge opp anbefalingen fra evalueringen av BU-ordningen vil vi for vår del peke på at det spesielt for ordningen med investeringsstøtte forligger sterke argumenter for å legge forvatningen utenfor Innovasjon Norge.

BU-evalueringens anbefaling er som følger:

> *Målene for dagens BU-ordning har en usikker sammenheng med de målindikatorene som benyttes. Vi foreslår at målene forenkles og ikke minst – at de tilpasses virkemidlets reelle intensjon. Vi foreslår at ordningen deles i tre ulike virkemidler med ulike mål:*
>
> – investeringsstøtte til tradisjonelt jordbruk,
>
> – næringsutvikling med utgangspunkt i gårdens ressurser og
>
> – innovasjonstiltak.

Investeringsstøtten kan forenkles, mens tiltak for næringsutvikling og innovasjon kan sees i sammenheng med for eksempel verdiskapingsprogrammene som ivaretas av Innovasjon Norge. Virkemidlene bør organiseres ulikt og ha ganske ulike målparametre for oppfølging.

[30] BU-ordningen ble en del av tidligere SND nå Innovasjon Norges virkemiddelportefølje i 1999 som følge av nedleggelse av landbruksbanken. Om lag 90 ansatte ble med over til SND. De ansatte fra Landbruksbanken hadde imidlertid saksbehandleransvar for mer enn BU-ordningen, hvor landbrukslån var det viktigste.

DEL 4
BIDRAR ORGANISERINGEN AV INNOVASJON NORGE TIL AT MÅLENE NÅS?

Innovasjon Norge har vært en organisasjon under gradvis utvikling siden fusjonen. Det har vært forholdsvis lite støy utad rundt gjennomføring av fusjonen.

Evalueringen har ikke avdekket behov for å gjennomføre store endringer i den organisasjonsstrukturen som ble valgt i 2004. Endringsbehovene som er avdekket handler om videreutvikling av samarbeidet mellom hovedkontoret, distriktskontorene og utekontorene, utvikling av styringssystemene, tydeligere prioritering av ressursene gjennom mer strategisk ledelse og utvikling av Innovasjon Norge som en kunnskapsorganisasjon.

Det er grunn til å tro at Innovasjon Norges nærkontakt med et stort mangfold av bedrifter innenfor en rekke næringer gir muligheter for god innsikt i ulike behov, muligheter og utfordringer i norsk næringsliv. Slik innsikt kan være viktig for nasjonale og regionale myndigheter i gjennomføring av eksisterende politikk og ved utforming av ny. Gjennom sitt arbeid er det også grunn til å vente at Innovasjon Norge opparbeider god teoretisk innsikt i næringsutvikling og hvordan næringspolitisk praksis er i andre land. Vår vurdering er likevel at Innovasjon Norges rolle som premissgiver og rådgiver for politikkutforming kan tydeliggjøres bedre enn det som er tilfelle i dag. En dreining i retning av en mer aktiv pådriverrolle må utvikles i samråd med eiere og oppdragsgivere.

Innovasjon Norge har en utfordring i å finne den rette balansen mellom å være en i verksetterorganisasjon for nasjonalt fastlagt næringspolitikk og å være en kunnskapsorganisasjon som bidrar til å utvikle grunnlaget for denne politikken. Begge rollene er nødvendig for å møte forventninger fra kundene og å løse Innovasjon Norges samfunnsoppdrag. Vår vurdering er at mange av utfordringene som Innovasjon Norge står overfor vil kreve en sterkere oppbygging av rollen som kunnskapsorganisasjon.

Hovedinntrykket som formidles er at fusjonen har utløst både faglige og administrative synergier, men det er noen nyanser i dette bildet. En sentral begrunnelse for fusjonen var å utløse bedre faglig arbeid ved å koble virkemidler, personell og kompetanse i nærings- og innovasjonsarbeidet. Det er etablert en rekke samhandlingsarenaer og tverrgående team for å sikre en slik kompetanseutveksling i Innovasjon Norge. Det er varierende vurderinger av hvor godt disse teamene og nettverkene fungerer.

På noen områder – spesielt innenfor reiseliv – klarer man nå å utnytte den samlede kompetansen bedre enn det Turistrådet, Eksportrådet og SND gjorde hver for seg tidligere.

En annen faglig synergieffekt ligger i at distriktskontorene arbeider på en annen måte overfor bedrifter med tanke på internasjonalisering ved at kundefronten hjemme har ansvar for å vurdere internasjonaliseringsmulighetene ved prosjekter og bedrifter. De har fått tettere kontakt med utekontorene og erfaring i hvilke krav som stilles før det er aktuelt å foreslå internasjonalisering. Etter fusjonen er det lagt vekt på å arbeide med alle tjenestetypene: rådgivning, finansiering, profilering, nettverk og kompetanse. Fusjonen stiller dermed særlig distriktskontorene overfor en bredere tjeneste- oppgaveportefølje, der de skal fylle utvidete roller, sammenlignet med den mer tradisjonelle søknadsbehandlingen av finansiering, som mange ved distriktskontorene har erfaring med fra før fusjonen.

Det har vært vanskelig å måle om Innovasjon Norge var en mer kostnadseffektiv organisasjon i 2008 sammenliknet med 2004 blant annet fordi det ikke finnes gode systemer for å måle dette. Evalueringen viser at det har tatt lang tid å få på plass de faglige støttesystemene, i særlig grad Siebel - Innovasjon Norges CRM-system.

På grunn av store geografiske avstander og ulikheter i arbeidsoppgaver mellom hovedkontor, distriktskontorer og utekontorer vil det av naturlig årsaker være ulikheter i hva som kjennetegner organisasjonskulturen på de ulike stedene. Vi har imidlertid ikke kunnet påvise at det per i dag finnes uheldige subkulturer innenfor Innovasjon Norge. Evalueringen viser imidlertid at det kan være trekk ved dagens organisasjonskultur som man bør ha et våkent øye med. Vi tenker bl.a. på Innovasjon Norges egne funn om at kulturen for samarbeid på tvers av enheter er noe svak og synspunkter framkommet i intervjuer om at den enkelte medarbeiders frihet til å forholde seg til vedtatte planer og beslutninger kan være strukket vel langt.

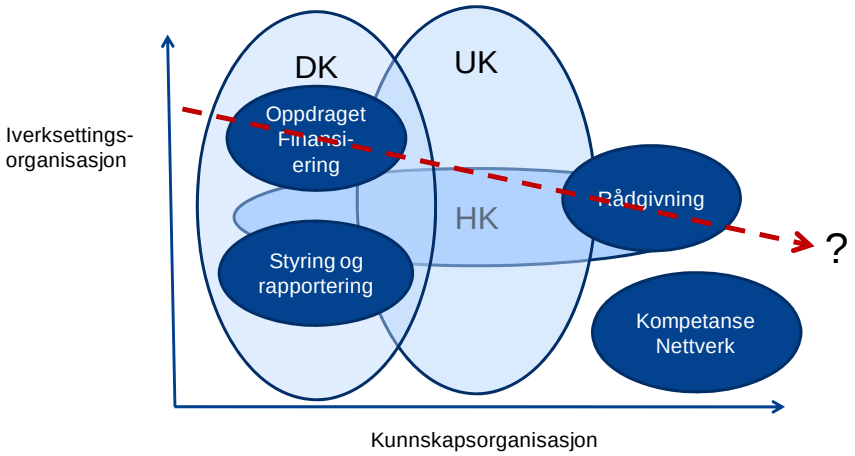
Innovasjon Norge som iverksetter og utvikler av næringspolitikk

Innovasjon Norge ble etablert som en fusjon der fire tidligere organisasjoner, underlagt styring fra ulike eiere og mange oppdragsgivere, ble samlet i én organisasjon, i stor grad underlagt det samme settet av oppdragsgivere og én eier (NHD). Oppgaveporteføljen har i mindre grad endret karakter etter fusjonen, slik at Innovasjon Norge ivaretar de samme rollene og oppgavene som de fire organisasjonene gjorde før fusjonen. Etableringen av Innovasjon Norge skulle sørge for at de næringspolitiske virkemidlene fungerte bedre sammen, at en mer proaktiv rolle i det næringspolitiske virkemiddelapparatet ble utviklet og at næringslivet skulle møte et helhetlig virkemiddelapparat med bedre tjenester som er lettere tilgjengelig.

Innovasjon Norge skulle videreføre forvaltningen av en rekke finansielle virkemidler, i tillegg til å utvikle rollen som pådriver og proaktiv rådgiver for å stimulere innovasjon og utvikling i næringslivet og i næringspolitikken. Formålene gjør at Innovasjon Norges organisasjon trekkes mellom på den ene siden å ivareta rollen som en *forvaltnings-organisasjon* med vekt på å iverksette næringspolitikken, og på den annen side å ivareta rollen som *kunnskapsorganisasjon* som skal bidra til utvikling i næringslivet og gi ny kunnskap til utforming av næringspolitikken.

To hovedspørsmål har stått sentralt i organisasjonsevalueringen: 1) I hvilken grad har fusjonene bidratt til å ivareta målene? 2) Hvordan sørger dagens organisering for at målene nås? Hvilke sider ved formålene er det som eventuelt ikke ivaretas godt nok?

Spørsmålene besvares ved å undersøke hvordan organisasjonen fungerer som faglig og administrativt apparat internt, i samhandlingen med eiere og oppdragsgivere og i samhandling med andre aktører. Vi ser at Innovasjon Norge trekkes mellom to ulike organisasjonsidealer, der vi finner elementer av både å være en kunnskapsorganisasjon og en i verksettingsorganisasjon for politiske myndigheter, slik det stilisert er vist i figuren under. Som en overordnet betraktning, basert på de kilder og informasjoner som er innhentet gjennom evalueringen, avtegner det seg et bilde av en organisasjon som bør utvikle og forbedre sin rolle som kunnskapsorganisasjon.



Innovasjon Norge skal ivareta viktige forvaltningsoppgaver innenfor finansiering og rapportering. Vi finner også klare utviklingsoppgaver innenfor rådgivningsaktiviteter, nett-verksprogrammer og kompetanseutvikling. Ved Hovedkontoret er både utviklings- og forvaltningsoppgavene samlet, mens også distriktskontorene og utekontorene skal ivareta begge rollene. Vi anbefaler at Innovasjon Norge gis mulighet til selv å utvikle en strategi for å styrke organisasjonen som en kunnskapsleverandør innenfor næringspolitikken (indikert ved den røde pilen i figuren), noe som vil være til nytte for oppdragsgivere, næringsorganisasjoner, bedrifter, lokale og regionale utviklingsaktører og myndigheter.

9 EN MYNDIGHETSBESTEMT ORGANISERING

Organisasjonens hensiktsmessighet vurderes ut fra de overordnede målene som skal oppnås og rollene som skal ivaretas. I hovedsak er organisasjonsstrukturen til Innovasjon Norge en videreføring av organisasjonene bak fusjonen som ble Innovasjon Norge. Bemanning har vokst med om lag 10 prosent, primært som følge av økt oppgavemengde.

Vi observerer at det er liten kontakt mellom hovedstyret i Innovasjon Norge og eierne ut over de formelle kontaktpunktene ved foretaksmøtet og i forbindelse med diskusjoner om større satsinger. Vi anbefaler at eierne vurderer hvordan styringssystemet og styrings-dialogen mellom eiere og Innovasjon Norge kan videreutvikles slik at hovedstyret benyttes som et mer aktivt organ i en målstyring av Innovasjon Norge i årene framover.

Evalueringen viser at det gjennomgående tegnes et positivt bilde av organisasjonskulturen i Innovasjon Norge. Det er blant annet takhøyde for å feile, takhøyde for å fremme ulike synspunkter, vilje til å lære av feil som er gjort og å gi hjelp til kolleger når de trenger det.

9.1 I HOVEDSAK EN VIDEREFØRT ORGANISASJONSSTRUKTUR

I hovedsak er organisasjonsstrukturen til Innovasjon Norge en videreføring av organisasjonene bak fusjonen.

Hovedkontoret ble i hovedsak bygd opp ved sammenslåing av hovedkontorfunksjonene i de fusjonerende virksomhetene. En modell med å legge alle felles stabs- og støttefunksjoner til hovedkontoret ble videreført. Dette gjaldt både de faglige og de administrative støttefunksjonene. Hovedkontoret er således organisert med to divisjoner som utøver styring med distrikts- og utekontorene, og tre divisjoner med ansvar for Innovasjon Norges stabs- og støttefunksjoner. I tillegg er et tjenesteområde skilt ut som egen avdeling (reiseliv). Divisjonsstrukturen som ble valgt for organisering av Innovasjon Norge i 2003 har ligget fast. Divisjon Strategi og kommunikasjon ble etablert i 2006 ved at kommunikasjonsavdelingen i Stab og strategiavdelingene i Tjenester og programmer ble etablert som ny divisjon. Divisjonsstrukturen er vist i Figur 9.2. Hovedkontoret har fysisk og organisatorisk gjennomført en full integrasjon av de tidligere virksomhetenes hovedkontorer.

Antall distriktskontorer er 15 og har vært stabilt i hele perioden. Distriktskontorene ble i hovedsak bygd opp med utgangspunkt i bemanningen ved SNDs distriktskontorer. Det har i perioden 2004-2008 skjedd en viss utskifting og påfyll av medarbeidere og ledere med annen bakgrunn. Men medarbeidere og ledere fra SND-tiden utgjør fortsatt kjernen i bemanningen ved distriktskontorene.

Innovasjon Norge var i mai 2009 representert i 34 land. Selskapet har egne kontorer i 30 av disse. Innovasjon Norges internasjonale tilstedeværelse vurderes løpende. Det har skjedd en del endringer i antall kontorer og lokaliseringen av dem i perioden. Syv kontorer er nedlagt (Beograd, Zagreb, Athen, Riga, Vilnius, Bangkok og Phillipinene) og ni nye er opprettet (Haag, New Delhi, Santiago, Dubai, Hanoi, Murmansk, Washington, Sofia og Bucuresti). Kontoret i Düsseldorf ble i 2007 fusjonert med kontoret i Hamburg og kontoret i Brasil er flyttet fra Sao Paulo til Rio de Janeiro. Innovasjon Norge har etter etableringen også flyttet ressurser mellom enheter i en rekke tilfeller, ut fra aktivitetsvariasjoner og kompetansebehov. Utekontorene er bemannet dels med utsendte fra Norge og lokalt tilsatte. På etableringstidspunktet var det tidligere ansatte i Eksportrådet og Turistrådet som dannet kjernen i bemanningen av utekontorene. De fleste kom fra Eksportrådet.

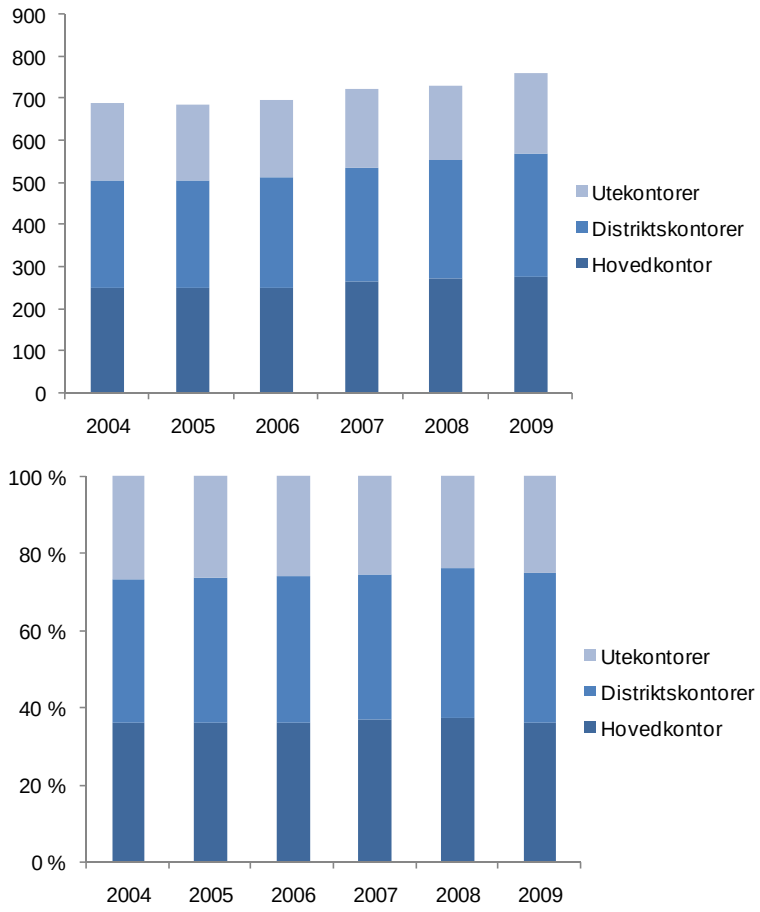
Fusjonen som ledet fram til Innovasjon Norge må sies å være blant de største offentlige virksomhetsfusjonene i Norge. Samlet framstår Innovasjon Norge også som en stor organisasjon målt i antall årsverk.

9.1.1 Bemanningsvekst på om lag 10 prosent

De fire sammenslåtte virksomhetene hadde før fusjonen en samlet bemanning på 728 årsverk. På etableringstidspunktet hadde organisasjonen til sammen 690 årsverk.[31] Ved utgangen av 2008 hadde Innovasjon Norge en samlet bemanning på 762 årsverk (1.1. 2009), det vil si en vekst på vel 10 prosent i perioden. Antall ansatte ved årsskiftet 2008/ 2009 var 807.

Utviklingen i antall årsverk ved hovedkontoret, distriktskontorene og utekontorene har vært slik som vist i Figur 9.1. Figuren viser også utviklingen i den relative sammensetning av årsverkene ved hovedkontor, distriktskontor og utekontor i perioden.

Figur 9.1 Bemanningsutvikling fordelt etter hovedkontor, distriktskontor og utekontor



Kilde: Innovasjon Norge

Veksten har vært størst ved distriktskontorene (15,3 prosent). En god del av veksten (6 prosentpoeng) kom høsten 2008 i forbindelse med finanskrisen. Bemanningsøkningen ved hovedkontoret og ved utekontorene har vært på henholdsvis 9,9 og 4,2 prosent for hele perioden sett under ett, se Tabell 9.1.

[31] Kan være noen flere pga at vi ikke har oversikt over antall engasjementstillinger i 2004 og 2005.

Tabell 9.1 Prosentvis vekst i bemanning fra 1.1.2004 til 31.12.2008

	Årsverk 1.1.2004	Årsverk 31.12.2008	Endring - årsverk	Prosentvis endring
Hovedkontor	249,1	273,8	24,7	9,9
Distriktskontorer	257	296,2	39,2	15,3
Utekontorer	184,5	192,2	7,7	4,2
Sum	690,6	762,2	71,6	10,4

Kilde: Innovasjon Norge

Innovasjon Norge hadde altså en samlet bemanningsvekst på 72 årsverk i den perioden vi studerer. Den operative virksomheten mot kundene som i hovedsak organiseres gjennom distriktskontorene og utekontorene økte med 47 årsverk, mens hovedkontoret hadde en vekst på 25 årsverk. En vesentlig del av veksten i antall ansatte ved distriktskontorene skyldes i følge Innovasjon Norge at distriktskontorene har fått nye oppgaver og at oppgaver er overført fra andre divisjoner.

Tallene viser dermed at man har økt bemanningen ved hovedkontoret med om lag 0,5 årsverk pr 1 nytt årsverk ved utekontorene og distriktskontorene. Veksten har dermed i størst grad funnet sted i kundefronten, men det har også vært en vekst ved hovedkontoret som trolig henger sammen med ressursbehovet i tilknytning til organisasjonsmessig utviklingsarbeid i tillegg til at hovedkontorets oppgaver også øker ved økning i oppgavemengde og oppdrag samt oppgaver knyttet til myndighetsdialog, drift av nasjonale programmer og oppfølging av samarbeidspartnere. Vi har ikke hatt tilgang til materiale for å belyse de underliggende årsakene til dette nærmere.

9.1.2 Er Innovasjon Norge riktig dimensjonert i forhold til oppgavene?

I kapittel 3 viste vi at antall saker i Innovasjon Norge etter fusjonen har økt lite, mens størrelsen på samlet omfang av finansielle støtte er økt. Samlet antall saker (ved utekontorer og hjemme, unntatt skattefunn på om lag 2.300 saker) var om lag 7.300 i 2004 og 7.700 i 2005, men er siden redusert til om lag 6.700 i 2008. Den gjennomsnittlige størrelsen på finansieringssakene har imidlertid økt, noe som kan tyde på større kompleksitet i prosjektene. I løpet av hele perioden hadde antall saker gått ned, mens bemanningen i Innovasjon Norge totalt hadde økt med vel 10 prosent, jf. Tabell 9.1. På den annen side er antall oppdrag og omfanget av midler som gis i finansielle støtte, økt relativt mer enn bemanningsøkningen.

Forholdet mellom oppgavemengde/saksmengde og antall ansatte kan dermed ikke entydig tolkes som uttrykk for hvordan organisasjonens produktivitet er endret i evalueringsperioden. En enkel betraktning om forholdet mellom antall saker og antall ansatte indikerer at organisasjonen er blitt mindre effektiv i årene etter fusjonen, mens økningen i oppdrag og økonomisk omfang av støtte tilsvarende indikerer økt produktivitet.

Det finnes ikke gode muligheter til å sammenligne driften av Innovasjon Norge med tilsvarende andre organisasjoner. En illustrasjon er å sammenligne med Erhvers- og byggestyrelsen (EBST) i Danmark, som blant annet forvalter statlige finansielle ordninger for å fremme næringsutvikling og regional utvikling. I finansieringsmodellen for EBST fastsettes det en administrativ kostnad på tre prosent av den økonomiske rammen for de respektive ordningene som EBST forvalter.[32] Dette kommer i tillegg til en generell grunnbevilgning for å drifte organisasjonen og den faste bemanningen. Dersom en skulle anvende samme finansieringsmodell på Innovasjon Norge, tyder ulike måter å regne på at

[32] Opplysningene er basert på informasjon fra Vicedirektør Anders Hoffmann og administrasjonssjef Lars Øllgård i EBST

kostnadene med å drifte Innovasjon Norge er høyere enn en organisasjon som EBST. En slik betraktning tar imidlertid ikke hensyn til at oppgavene til Innovasjon Norge verken er direkte sammenlignbare med EBST, eller andre lignende organisasjoner i våre naboland, jf. kapittel 15. Innovasjon Norge har ansvar for et langt bredere spekter av virkemidler og roller, som krever interne ressurser til både kunnskapsutvikling og virkemiddelutvikling, samt til rådgivning, nettverksdannelse og kompetanseutvikling overfor næringslivet. Hovedkontoret ivaretar en rekke faglige utviklingsoppgaver i tillegg til å være administrativt stabs- og støttenivå for ledelsen og organisasjonen. Slik sett må veksten ved hovedkontoret forstås på bakgrunn av utviklingsbehov knyttet til hele porteføljen av tjenester og oppgaver i Innovasjon Norge.

Finansieringstjenestene stiller andre krav til kompetanse og arbeidsform enn rådgivning og nettverksarbeid. Dersom vektleggingen mellom de ulike tjenestene endres i retning av mindre vekt på rådgivning, kompetanseutvikling og nettverk, og mer på finansiering, framstår Innovasjon Norge i dag som en ressurskrevende organisasjon for å forvalte nasjonalt fastlagte finansieringsordninger. Dersom hele spekteret av tjenester skal utvikles og forbedres, er vår vurdering at de ressursene som Innovasjon Norge råder over, utgjør et potensial som kan utnyttes bedre til å realisere målene. Det krever både tid og kapasitet hos medarbeiderne å fungere som kompetente rådgivere overfor næringslivet i de utviklingsprosessene som bedriftene står overfor i en stadig mer skjerpet internasjonal konkurransesituasjon.

Vår anbefaling er at det legges vekt på å videreutvikle de kompetanseressursene Innovasjon Norge rår over, slik at organisasjonen kan styrke sin rolle som en proaktiv rådgiver overfor næringsliv innenfor hele oppgavespekteret, i tillegg til å bli en mer aktiv premissgiver i næringspolitikken. I tillegg ser vi behov for å effektivisere de administrative rutinene, slik det vises i kapittel 10, der vi peker på at potensialet for å utnytte administrative synergier etter fusjonene ikke synes å være tatt ut.

I evalueringsarbeidet har det ikke vært rom for å gjennomføre en systematisk sammenligning av administrative stabs- og støttefunksjoner i Innovasjon Norge med sammenlignbare organisasjoner. Vi har stilt spørsmål ved om de administrative stabs- og støttefunksjonene er riktig dimensjonert, men har ikke identifisert åpenbare muligheter til besparelser. Vår vurdering er at mulighetene for effektivitetsgevinster i Innovasjon Norge ligger vel så mye i å frigjøre tid og kapasitet hos medarbeidere både i kundefronten, ved utekontorene og ved hovedkontoret, slik at de faglige kjerneoppgavene får enda større oppmerksomhet. I kapittel 10 har vi pekt på trekk ved arbeidsprosesser og intern samhandling som kan representere slike prosess- og effektiviseringsforbedringer.

9.1.3 Egnet kontorstruktur og fullmaktsstruktur

Innovasjon Norge har siden opprettelsen 1. januar 2004 vært organisert i henhold til lov om Innovasjon Norge. Selskapet ledes av hovedstyret og en administrerende direktør. Hovedstyret oppnevnes av foretaksmøtet med unntak av de ansattes representanter. Loven gir hovedstyret et klart ansvar for drift av organisasjonen og for vedtak i enkeltsaker. Hovedstyret har ansvaret for organisering av selskapet, sikre at selskapets økonomi og ressursforvaltning blir kontrollert og å ansette og føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten. Videre skal hovedstyret følge generelle føringer og regelverk gitt av politiske myndigheter.

Administrerende direktør tilsettes av hovedstyret. Administrerende direktør forestår den daglige ledelse av selskapet, og skal følge de retningslinjer og pålegg som hovedstyret gir. Administrerende direktør skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte.

Dagens kontorstruktur i Innovasjon Norge er ikke fastsatt av myndighetene. I henhold til lov om Innovasjon Norge (Ot.prp. nr. 14 (2003-2004)) skal selskapet ha en organisering

som er tilpasset ulike behov i regionene. Forarbeidene til loven sier at kontorstrukturen i hovedsak skal følge fylkesstrukturen. Innenfor denne rammen gis hovedstyret anledning til å avgjøre endringer i antall kontorer og lokaliseringen av disse.

Innovasjon Norge har i noen fylker lokalkontorer, som er underlagt distriktskontoret. Distriktskontorene foretar saksforberedelse og saksbehandling, og har ansvaret for de fleste av vedtakene i finansieringssakene. Distriktskontorene deltar aktivt i regionale partnerskap for å utvikle regionale strategier på fylkesnivå, sammen med blant annet arbeids- og velferdsforvaltningen, forsknings- og utdanningsmiljøer, fylkeskommuner, kommuner, fylkesmenn og representanter for næringslivet.

Hvert distriktskontor ledes av et regionalt styre og en regional direktør. De regionale styrene velges av og rapporterer til hovedstyret. Etter fullmakt fra hovedstyret, gitt via administrerende direktør, har de regionale styrene også vedtaksmyndighet i enkeltsaker. De regionale styrene skal bidra til økt nærhet og samhandling mellom lokalmiljø og Innovasjon Norges distriktskontorer og bidra med innspill til hovedstyrets prioriteringer og strategier. De regionale styrene skal som prinsipp ha et flertall av sine medlemmer fra næringslivet. Regionale direktører utnevnes av Innovasjon Norges administrerende direktør.

Det foreligger en fullmaktsstruktur som fastsetter hvilke fullmakter som tilligger regionsstyrene. Regionstyret kan innvilge lavrisikolån på inntil 8 millioner kroner, risikolån på inntil 6 millioner kroner og tilskudd på inntil 2 millioner kroner. Fullmaktene oppleves å ligge på et riktig nivå når det gjelder forvaltning av midler stilt til rådighet gjennom Innovasjon Norge.

Regionstyrene kan maksimalt ha åtte medlemmer med to års funksjonstid.[33] Fram til 1.1.2010 gjaldt følgende retningslinjer for sammensetning av de regionale styrene. Fylkeskommunen fremmet forslag til to representanter med politisk tilknytning. Det skulle være en rimelig geografisk spredning blant styremedlemmene på regionalt nivå. Enkelte regionale styrer omfatter flere fylker (IN Oslo, Akershus og Østfold, IN Agder og IN Buskerud og Vestfold.) Sammensetningen av de åtte styremedlemmene måtte her ta hensyn til en fylkesrepresentasjon. Primærnæringen skulle være representert i styrene, og det skulle være en overvekt av næringslivsrepresentanter i styrene. Innovasjon Norges strategi og strategiske satsingsområder skulle være viktige rammer for den kompetanse som de regionale styrene skulle ha, sammen med inngående kunnskap om det regionale næringsliv. De ulike behov i regionene/fylkene skulle være førende for sammensetningen.

Hvert distriktskontor hadde ansvar for en bred innhenting av forslag fra interessegrupper i regionen. Hovedstyret oppnevnte alle medlemmer av de regionale styrene.

De øvrige representantene velges av hovedstyret. Den regionale valgkomiteen må således fremme forslag til en helhetlig og kompetent sammensetning av det regionale styret.

---

33 Ved fylkeskommunens inntreden som eier i Innovasjon Norge fra 1.1.2010, ble lov om Innovasjon Norge endret og det ble i vedtektene fastsatt at det skal opprettes valgkomiteer for alle regionale styrer samt fastsatt krav til styresammensetningen. To representanter til de regionale styrene velges direkte av de respektive fylkeskommunene. Dersom det regionale styret dekker flere fylkeskommuner, velges en representant fra hver fylkeskommune, men slik at fylkeskommunene ikke kan velge mer enn to styremedlemmer direkte.

De øvrige representantene velges av hovedstyret. Den regionale valgkomiteen må således fremme forslag til en helhetlig og kompetent sammensetning av det regionale styret.

Styremedlemmenes funksjonstid er to år med mulighet for gjenoppnevnelse for i alt fire perioder. Hovedstyret kan ikke begrense gjenoppnevnelser som gjelder styremedlemmer oppnevnt av fylkeskommunen(e), men tilsvarende praktisering er ønskelig.

Styremedlemmenes funksjonstid er to år med mulighet for gjenoppnevnelse for i alt fire perioder. Hovedstyret kan ikke begrense gjenoppnevnelser som gjelder styremedlemmer oppnevnt av fylkeskommunen(e), men tilsvarende praktisering er ønskelig.

Valgkomiteen skal i sitt arbeid etterstrebe en sammensetning av det regionale styret som ivaretar Innovasjon Norges behov for kunnskap og erfaring innenfor næringsutvikling, innovasjon, internasjonalisering og profilering.

Gjennomgang av styresammensetningen i de regionale styrene viser at styrene mest typisk er sammensatt av representanter fra regionalt næringslivet, NHOs regionavdelinger, fylkespolitikere, LO og landbruksnæringen/Bondelaget. Gruppen av representanter fra det regionale næringslivet er størst. Deretter følger gruppen av fylkespolitikere.

Våre intervjuer tyder på at den brede sammensetningen av de regionale styrene bringer inn kunnskap og kjennskap til utfordringene i lokalt næringsliv som er svært nyttig for de regionale styrene i arbeidet med å fastlegge prioriteringer og handlingsplan. Videre gis det uttrykk for at nærheten til lokalt næringsliv ved å være representert i hvert fylke, gir en nødvendig regional forståelse og forankring for de enkelte distriktskontorenes strategi og aktivitet.

Sakene som ligger over de regionale styrenes fullmakter behandles i hovedstyret, og det framkommer ikke i vårt intervjumateriale at dagens fullmaktsstruktur begrenser de regionale styrenes mulighet til å ivareta sin rolle. Enkelte trekker fram at en større handlefrihet i å anvende virkemidler kunne være en fordel, uten at dette framstilles som et problem, sett fra regionalt styrenivå. Vi har også fanget opp ønsker om at spesielt tildeling av midler som stilles til rådighet fra fylkeskommunen bør forvaltes regionalt. Dette er fylkeskommunens penger og fylkeskommunen er godt representert i de regionale styrene, blir det sagt. Vår vurdering er at det bør være samme fullmakter for alle typer midler. Fullmaktsgrensen er satt for å sikre at større saker blir best mulig koordinert ut fra overordnede næringspolitiske retningslinjer, noe vi ser som viktig for å unngå at det oppstår kryssende interesser mellom enkeltprosjekter.

9.2 EIERSTYRING - BEHOV FOR MER MÅLSTYRING STRATEGISK STYREFUNKSJON OG EN AKTIV PREMISSGIVERROLLE

9.2.1 Styringen skjer mer gjennom oppdragsbestilling enn målstyring

Eierne utøver den formelle styringen av Innovasjon Norge gjennom foretaksmøtet, mens hovedstyret har ansvaret for en forsvarlig organisering av selskapet og forvaltningen av selskapets midler. Innovasjon Norges styre står for all formell kontakt med eier, mens Innovasjon Norges administrasjon har løpende kontakt med ulike departementer, herunder Nærings- og handelsdepartementet som oppdragsgiver.

Eiernes myndighet skal ikke utøves utenom foretaksmøtet. På ordinære eiermøter godkjennes årsregnskap og -beretning og andre saker.

I tillegg til den formelle eierstyringen fastlegges de finansielle rammene for Innovasjon Norge gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet, der de ulike departementenes budsjettproposisjoner angir føringer, mens bestillingene presiseres nærmere i en rekke oppdragsbrev fra oppdragsgiverne, jf. kapittel 4.

Styringssystemet innebærer at hovedstyret trekker opp strategier og prioriteringer innenfor de rammene som er lagt av foretaksmøtet og via forventninger og bestillinger som uttrykkes gjennom budsjettrammer og oppdragsbestillinger.

Spørsmålet som kan stilles er om dette styringssystemet utnyttes godt nok til å utvikle Innovasjon Norges rolle i å fremme næringsutvikling, innovasjon og internasjonalisering.

Basert på intervjuer med flere sentrale aktører har vi dannet oss et bilde av at hovedstyret ivaretar den rollen som styringssystemet forutsetter. Administrasjonen fremmer forslag til overordnete strategier, der de mange bestillingene fra oppdragsgivere og eiere grupperes og sammenstilles slik at hovedstyret på dette grunnlaget formulerer mål og føringer for virksomheten. Videre ivaretar hovedstyret rollen som støtte- og kontrollorgan overfor administrasjonen og virksomheten. Innovasjons Norges *Strategi for et tydeligere Innovasjon Norge*, som ble vedtatt i juni 2008 er et godt eksempel på hvordan samspillet mellom administrasjonen og hovedstyret bidrar til å utforme overordnete og langsiktige strategier for å fremme organisasjonenes mål.

Vi observerer imidlertid at det har liten kontakt mellom styret, eier og oppdragsgivere ut over de formelle kontaktpunktene ved foretaksmøtet og i forbindelse med diskusjoner om større satsinger. Kontaktene mellom departementene og Innovasjon Norge foregår stort sett på administrativt nivå, mens hovedstyret som overordnet strategisk styringsnivå i liten grad diskuterer strategiske spørsmål og langsiktige utfordringer med overordnet myndighet. Dette henger trolig sammen med at styringen av Innovasjon Norge i størst grad skjer gjennom oppdragsbestillinger og i mindre grad gjennom eierstyringen. Gjennom foretaksmøtene behandles de spørsmålene som formelt skal tas opp, mens spørsmål som har direkte betydning for hvilke aktiviteter Innovasjon Norge gjennomfører og de virkemidlene de har til disposisjon, utformes gjennom oppdragsbestillinger og oppdragsbrev. Nærings- og handelsdepartementet spiller en viktig rolle i å samordne og avstemme summen av forventninger og oppdrag som formuleres fra de ulike departementene. Det er i denne prosessen dialog på administrativt nivå mellom Innovasjon Norge og departementene for å sikre felles forståelse og best mulig konsistens mellom de oppgavene som Innovasjon Norge tildeles. Det er vårt inntrykk at oppdragsbrevenes innhold er langt mer retningsførende for aktivitetene som iverksettes enn målhierarkiet og målstrukturen, slik vi også har beskrevet i kapittel 4.

I denne styringsmodellen, slik vi har inntrykk av at den har vært praktisert til nå, blir det lite rom for at eierne og hovedstyret i fellesskap utveksler synspunkter eller diskuterer hvordan langsiktige utfordringer for verdiskaping, innovasjon og internasjonalisering bør påvirke innrettingen av Innovasjon Norges rolle og virksomhet på lang sikt. Hovedstyret som strategisk styringsnivå for Innovasjon Norge blir dermed mer begrenset enn det kunne være. Dagens praksis kjennetegnes av at hovedstyret spiller en viktig rolle i å omsette oppdragene som nedfelles i bestillingene til Innovasjon Norges mål. Styringsmodellen kunne imidlertid også åpne for at Innovasjon Norge i større grad fikk rom for å utforme strategiene og virkemidlene ut fra de målene som eierne ønsker å realisere. Dette ville forutsette en mer aktiv form for eierstyring enn det dagens praksis har vært, og det ville kreve en grundigere dialog mellom hovedstyret og eierne.

Vi tror det ligger et potensial for å utvikle Innovasjon Norge til en mer proaktiv og uavhengig kunnskapsorganisasjon for næringspolitikken. Hovedstyrets rolle som strategisk styringsorgan bør utvikles for å bidra til dette.

Det er også vår vurdering at Innovasjon Norge bør gis større handlefrihet i å realisere målene de er satt til å ivareta. Det ville kreve en dreining i retning av mer vekt på målstyring fra eiernes side, og nedtoning av den mer detaljerte oppdragsstyringen som i dag kjennetegner forholdet mellom eiere og organisasjon.

Sett fra eiernes side er dilemmaet at de i en slik modell kan miste noe av den direkte styringen på detaljert nivå, mens de på den annen side kan oppnå en mer effektiv overordnet strategisk styring av innrettingen på Innovasjon Norge. I en slik styringspraksis vil hovedstyret i større grad måtte benyttes som eiernes viktigste organ for å diskutere og presisere hva målene betyr, mens hovedstyret får ansvar for å påse at målene omsettes i aktiviteter og definere resultater som de rapporterer tilbake på. På den måten ville kompetansen i hovedstyret trekkes inn i en aktiv dialog med eierne. I en slik modell bør hovedstyret sørge for at dialogen med eierne bygger på oppdatert kunnskap og aktuell

kjennskap til utviklingstrekk og utfordringer i norsk næringsliv som Innovasjon Norge innhenter via andre samfunnsaktører som næringsorganisasjoner og kompetansemiljøer. Slik kan hovedstyret være med på å sette aktuelle spørsmål og langsiktige utfordringer på dagsorden for en dialog med eierne.

I lys av målstrukturdiskusjonen i kapittel 4 og de observasjoner som presenteres videre i del 4 om organisasjonsevalueringen, vil vi anbefale at styringsrelasjonen mellom eiere og Innovasjon Norge endres i retning av en målstyringsmodell, med mindre grad av detaljering i mange oppdragsbestillinger. I en slik modell må hovedstyret være en sentral aktør i styringsdialogen med eierne.

9.2.2 Innovasjon Norge bør styrke sin rolle som premissgiver for politikkutforming

For å fylle en rolle som premissgiver og rådgiver må Innovasjon Norge kunne operere som et selvstendig faglig kunnskapsorgan, som kan levere gode innspill til overordnete myndigheter om framtidige behov, erfaringer med eksisterende virkemidler og behovet for eventuelt nye eller justerte virkemidler for å fremme innovasjon, internasjonalisering og verdiskaping i norsk næringsliv.

Basert på våre intervjuer i denne evalueringen, er det vår vurdering at overordnede myndigheter har forventninger om at Innovasjon Norge spiller rollen som premissgiver og rådgiver for politikkutforming. Hovedinntrykket som formidles fra eier- og oppdragsgiver-departementene er at det er ønskelig at Innovasjon Norge tar en mer aktiv del i å utvikle grunnlaget for politikk og virkemiddelbruk. Oppfatningen er at Innovasjon Norge med bak-grunn i sitt store nettverk har opparbeidet seg markedskunnskap som kunne ha kommet til bedre nytte for departementenes arbeid med utvikling av politikk og virkemiddelbruk. Det blir videre sagt at Innovasjon Norge er gode på utforming av virkemidler, regelverk og endelig implementering, men noe svakere på begrunnelser for nye programmer og den interne prioriteringen av dem. Det er ønskelig at Innovasjon Norge kommer med flere innpill selv og ikke bare reagerer på oppfordringer fra næringslivet og oppdragsgiverne.

En slik rolle berører balansepunktet mellom fag og politikk som grunnlag for nærings-politikken. Idealtypisk vil et sterkt og selvstendig faglig apparat bidra med kritisk kunnskap om hvordan målene i næringspolitikken best kan nås. Det innebærer ikke at apparatet skal utforme politiske prioriteringer, men fremme gode faglige premisser som forbedrer muligheten til politisk måloppnåelse. I praksis utformes ikke næringspolitikken alltid i et slikt idealtypisk samspill mellom faglige anbefalinger og politiske mål. De politiske målene kan utformes på en måte som berører den faglige diskusjonen, og faglige anbefalinger kan berøre prioriteringer som oppfattes som politiske. Gjennom intervjuer og tilbake-meldinger vi har fått i evalueringen, framtrer det likevel et potensial for å utnytte den samlede kompetansen som Innovasjon Norge rår over på en mer aktiv måte i å utvikle en framtidsrettet næringspolitikk. Det forutsetter at både Innovasjon Norge gis anledning til å spille en slik rolle fra departementenes side, og det forutsetter at Innovasjon Norge tar sikte på å styrke disse sidene ved organisasjonens virkemåte. Dypere sett handler det også om å fremme de sidene ved Innovasjon Norge som kan gjøre den til en tydeligere kunnskapsorganisasjon, både innenfor sine rammer og overfor eiere og oppdragsgivere. Mye av organisasjonenes faglige energi anvendes til å gjennomføre hele virkemiddel-porteføljen, mens den i mindre grad har maktet å frigjøre kapasiteten hos medarbeiderne til å fylle rollen som kunnskapsorganisasjon.

Innovasjon Norge har valgt å holde en forholdsvis lav profil i mediebildet når det gjelder hvilke råd og synspunkter som fremmes overfor eierne i spørsmål om næringsutvikling og utvikling av egnede virkemidler. Vi må derfor være åpne for at Innovasjon Norge spiller en mer aktiv pådriverrolle overfor eierdepartement og oppdragsgivere enn det som er

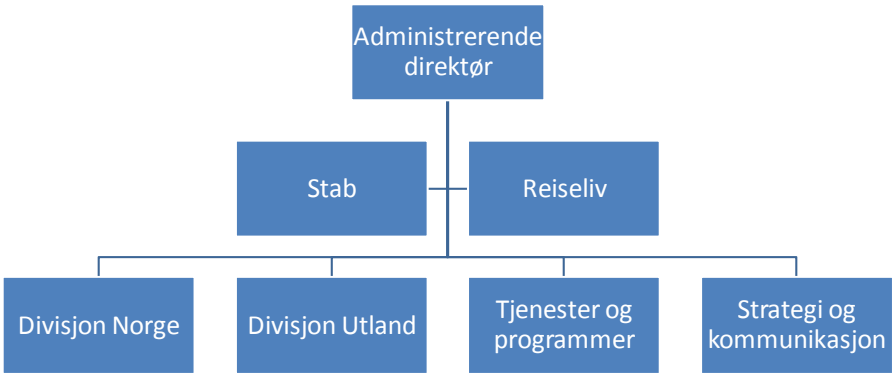
fremstilt ovenfor. Vår vurdering er likevel at Innovasjon Norges rolle som premissgiver og rådgiver for politikkutforming tydeliggjøres bedre enn det som er tilfelle i dag.

En dreining i retning av en mer aktiv rolle som premissgiver må utvikles i samråd med eiere og oppdragsgivere. Hvordan skal rollen forstås og hva vil en omlegging kreve av partene? Innovasjon Norges rolle i forbindelse med hvordan myndighetene og næringslivet kunne møte utfordringene i forbindelse med håndtering av finanskrisen høsten 2008 vil antakelig gi viktige innspill til dette arbeidet.

9.3 GJELDENDE ORGANISASJONSMODELL

Innovasjon Norge er organisert som vist i Figur 9.2.

Figur 9.2 Organisering av Innovasjon Norge - hovedkontoret



Til hovedkontoret hører oppgavene med styring og ledelse av Innovasjon Norge, rapportering til styret, oppdragsgivere og eiere. Hovedkontoret er tillagt ansvaret for den overordnede styring av distriktskontorene og utekontorene, og har i tillegg ansvaret for faglige og administrative stabs- og støttefunksjoner til hele organisasjonen. Alle avdelingene blir ofte omtalt som divisjoner selv om det kun er divisjon Norge og divisjon Utland som kan sies å være divisjoner i ordets rette betydning. De andre avdelingene er i hovedsak å regne som stabsavdelinger.

Divisjon stab og divisjon for tjenester og programmer er de største stabene ved hovedkontoret. *Under divisjon stab* hører vanlige administrative støttefunksjoner slik som økonomi og finans, IT-avdeling, juridisk avdeling, HR-avdeling, arkiv og forvaltning og drift.

I tillegg er depotavdelingen og enhet for messer og delegasjoner lagt til stabsdivisjonen. Stabsdivisjonen har en samlet bemanning på rundt 108 årsverk.

Divisjon *tjenester og programmer* er i hovedsak tillagt ansvar for faglig støtte for drift og utvikling av tjenester og programmer. Innenfor tjenester og programmer finner vi finans, resultatoppføling og styring, Europasaker, innovasjon i samarbeid, landbruk og marin, entreprenørskap og internasjonal forretningsutvikling, kompetanse, industri og teknologi, næringsutvikling og bistand og fondsforvaltning. Divisjon for tjenester og programmer teller i dag om lag 87 årsverk.

Reiselivsavdelingen er en del av Divisjon tjenester og programmer selv om leder for avdelingen personalmessig rapporterer til administrerende direktør og er en del av ledermøte 1 (LM1). Reiseliv har pr i dag om lag 30 årsverk.

Divisjon for *strategi og kommunikasjon* har som navnet sier ansvar for strategi og kommunikasjon og har en samlet bemanning på om lag 21 årsverk.

Divisjon Norge består av divisjonsledelsen (HK), distriktskontorene, avdeling for handelsteknisk rådgivning og avdeling for spesialengasjement og storkunder. Divisjonsledelsen og de to operative avdelingene ved hovedkontoret har til sammen 20 årsverk.

Divisjon Utland består av divisjonsledelsen (HK), utekontorene, Expo-prosjektet, internasjonaliseringsgruppen og prosjektledelsen for Romania-Bulgaria-fondene. Totalt antall årsverk var 21 inklusive ni årsverk knyttet til Expo-prosjektet.

9.3.1 Distriktskontorer for å fremme næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

Innovasjon Norge har til sammen 15 distriktskontorer slik som vist i Figur 9.3. Kontorstedene står oppført i parentes. Ved utgangen av 2008 hadde distriktskontorene en samlet bemanning på 296,2 årsverk.

Figur 9.3 Distriktskontorer i Innovasjon Norge

- Finnmark (Vadsø og Alta)
- Troms (Tromsø)
- Nordland (Bodø)
- Nord-Trøndelag (Steinkjer)
- Sør-Trøndelag (Trondheim)
- Møre- og Romsdal (Ålesund og Molde)
- Sogn og Fjordane (Leikanger og Førde)
- Hordaland (Bergen)
- Rogaland (Stavanger)
- Agder (Arendal og Kristiansand)
- Telemark (Skien)
- Vestfold og Buskerud (Tønsberg og Drammen)
- Oppland (Lillehammer)
- Hedmark (Hamar)
- Oslo, Akershus og Østfold (Oslo og Grålum)

For seks av fylkene er det etablert felles distriktskontor med ett eller to andre fylker. Dette gjelder kontorene for:

- Oslo, Akershus og Østfold
- Buskerud og Telemark
- Aust-Agder og Vest-Agder

Distriktskontorene ledes av en direktør. Det er opp til det enkelte distriktskontor å avgjøre hvordan virksomheten for øvrig skal organiseres. Alle distriktskontorene har avsatt personellressurser til kontorstøtte. Annen administrativ støtte blir levert fra hovedkontoret i Oslo og Vadsø.

Regionkontorene kan knyttes til delmålet om å bidra til næringsutvikling basert på *regionale* forutsetninger. Hovedtanken bak regionkontorene er at nærings- og innovasjonsinnsatsen bør tilpasses og fange opp variasjoner i regionale fortrinn og utfordringer som følge av forskjeller i næringsstruktur, økonomisk utvikling, kompetanse, demografi, kultur, tradisjoner osv. Samtidig er det klart at mye av oppgaveløsningen og arbeidet har likeartet innhold på tvers av landsdeler og fylker

De mest synlige uttrykkene for lokal tilpasning ses gjennom forskjeller i størrelse på kontorene og regionkontorenes prioritering av satsingsområder. Innovasjon Norge sentralt

har som kjent pekt ut 9 sektorsatsinger. Distriktskontorene velger å prioritere noen av disse, basert på de regionale forutsetningene.

Kontorenes størrelse målt etter antall årsverk varierer en god del. Det største kontoret – Oslo, Akershus og Østfold - har en bemanning på om lag 34 årsverk, mens det minste kontoret – Telemark – har en bemanning på 11,5 årsverk ved utgangen av 2009. Disse tallene er noe høyere enn det som var tilfelle før finanskrisen kom høsten 2008.

Når det gjelder satsingsområdene velger kontorene seg ut noen av satsingsområdene som særskilt prioriterte, basert på lokal næringsstruktur og lokale mål og prioriteringer for næringsutvikling.

Samarbeidsformen med fylkeskommunen varierer. Vi har ikke gjennomført datainnsamling som kan belyse denne problemstillingen i alle fylker. Det følgende må derfor ses som eksempler på samarbeidsformer og forhold som vi har fått formidlet. Vi tror at dette illustrerer spennvidden i relasjoner, men det gir ikke et fullstendig bilde av samarbeidet mellom fylkeskommunen og regionkontorene.

Fylkeskommunen har en sentral rolle i det regionale utviklingsarbeidet som koordinator i det regionale partnerskapet hvor også Innovasjon Norges regionkontorer er representert. Sett fra fylkeskommunenes side er begrepet *regionalt partnerskap* noe diffust og brukes ulikt i forskjellige sammenhenger. Det forutsettes imidlertid at man skal jobbe i regionalt partnerskap selv om det ikke er nedfelt skriftlig hvordan dette skal gjennomføres. Partnerskapsbegrepet brukes blant annet for samarbeidet mellom fylkeskommunen, fylkesmannen og Innovasjon Norge når det gjelder å bygge opp og veilede førstelinjen i kommunene med tanke på lokal næringsutvikling. Begrepet brukes også på møteplasser der også lokale næringsorganisasjoner og utviklingsselskaper trekkes inn. Felles for slike prosesser eller møteplasser synes å være at det er fylkeskommunen som tar føringen og leder arbeidet. Gjennom våre intervjuer har vi fått inntrykk av at Innovasjon Norge regionalt ikke alltid er å anse som en strategisk samarbeidspart i dette arbeidet. Innovasjon Norge beskrives å være best på rene bedriftsrettede tiltak.

Sammen utarbeider det regionale partnerskapet regionale utviklingsprogram (RUP). I mange tilfeller er regionkontorene svært tett involvert i utarbeidelsen av RUPene, mens i andre tilfeller kan fylkeskommunen ønske å ha en tydeligere bestillerrolle overfor Innovasjon Norge. I mange tilfeller får Innovasjon Norge oppdraget med å fordele disse midlene, basert på de prioriteringer som er etablert i RUPene. Regionkontorenes valg av prioriterte satsingsområder gjøres gjerne i sammenheng med utviklingen av RUP.

Fylkeskommunenes oppfatning av Innovasjon Norges praksis varierer noe. Noen fylker opplever at Innovasjon Norge lojalt følger opp prioriteringene som er fastsatt lokalt, mens i andre tilfeller formidles det en opplevelse av at Innovasjon Norge tidvis vektlegger interne satsingsområder og prioriteringer, også i sammenheng med disponering av fylkeskommunens midler. Det overordnede bildet er likevel at samarbeidet med fylkeskommunene stort sett er velfungerende og tar utgangspunkt i de særskilte utfordringene som den varierte næringsstrukturen i ulike deler av landet representerer.

9.3.2 Utekontorer i mange land

Utekontorene hadde ved utgangen av 2008 en samlet bemanning på 176,3 årsverk. Figur 9.4 viser oversikt over hvilke land utekontorene er lokalisert. I noen land er det mer enn ett utekontor. Dette gjelder Russland, USA og Kina. Reiselivskontoret i Hamburg og tradekontoret i Düsseldorf ble samlokalisert i Hamburg i 2007.

Figur 9.4 Utekontorer i Innovasjon Norge

Hovedtyngden av utekontorene har en bemanning på fem eller færre årsverk. Kun fire kontorer har en bemanning på mer enn 10 årsverk. På objektivt grunnlag kan det være grunn til å reise spørsmål om bemanningen ved enkelte utekontorer er stor nok til å ivareta kundenes behov og kontorenes oppgaver. Dette synspunktet har også kommet fram gjennom samtaler med utekontorene.

9.3.3 En fusjonsprosess der tidligere strukturere er videreført

Det ble ikke gitt midler til gjennomføring av en omfattende omstillingsprosess i forbindelse med iverksetting av fusjonen, blant annet fordi Innovasjon Norge skulle være operativ overfor kunder fra første stund. Utvikling og tilpasning av organisasjonen har derfor vært mer preget av evolusjon enn revolusjon. I andre store fusjoner i offentlig sektor slik som ved etablering av NAV og Mattilsynet, ble det valgt en annen tilnærming som innebar store omstillinger både for brukerne, ansatte og de tidligere eierne.

Hovedkontoret i Innovasjon Norge ble i hovedsak bygd opp ved sammenslåing av hovedkontorfunksjonene i de fusjonerende virksomhetene. Hovedkontorfunksjonene er således den delen av virksomheten som har gjennomgått de største endringene gjennom tilpasning til nye fysiske og organisatoriske rammer for både ledere og medarbeidere.

Distriktskontorene er i hovedsak bygd opp rundt SNDs distriktskontorer, mens utekontorene er en sammenslåing av Eksportrådets og Turistrådets utekontorer. Eksportrådet var ”storebror” i fusjonen ved utekontorene.

Et viktig mål for sammenslåingen har som kjent vært at brukerne skal få tilgang til et virkemiddelapparat som dekker hele virkemiddelkjeden fra etablering/videreutvikling av bedrifter til salg og innpass i nye markeder. En viktig del av fusjonen har derfor vært etablering av rutiner og arenaer for samhandling mellom hovedkontoret, distriktskontorene og utekontorene. God samhandling i dette trekantforholdet er en kritisk faktor for Innovasjon Norges måloppnåelse. En nærmere beskrivelse av trekantsamarbeidet er tatt inn i kapittel 10.

Mange av lederstillingene i Innovasjon Norge ble på etableringstidspunktet besatt med personer som hadde hatt lederstillinger i de sammenslåtte virksomhetene. Etter dette tidspunktet har det vært noen endringer i sammensetning av ledergruppen.

Etableringen av Innovasjon Norge gjennom sammenslåing av fire virksomheter synes alt i alt å ha skapt lite støy som har kommet offentligheten til øre gjennom media. Dette til

forskjell fra andre fusjoner; eksempelvis reorganiseringer i forsvaret og sammenslåingen av Aetat, trygdeetat og kommunenes sosialtjeneste.

9.4 HØY KOMPETANSE, MEN DE ANSATTE ØNSKER MER

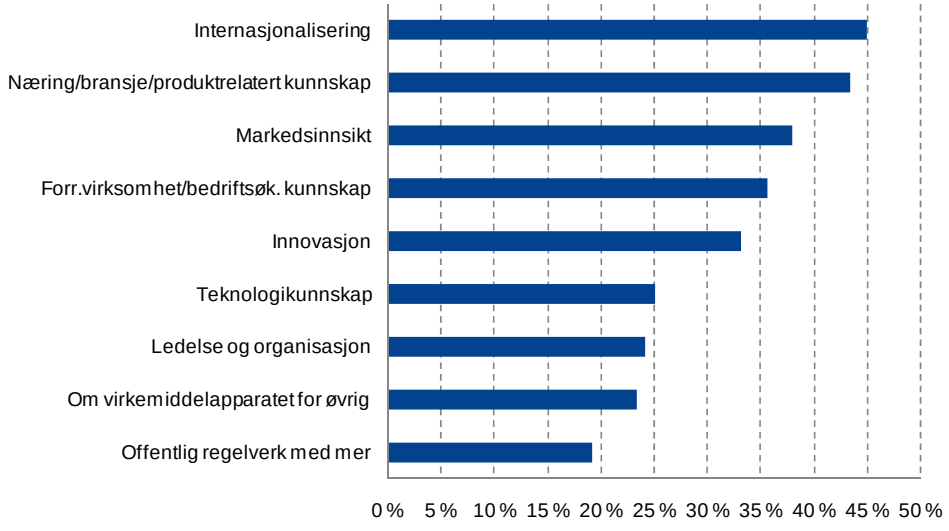
De ansatte i Innovasjon Norge har generelt høyt kompetansenivå. 53 prosent har universitet/høyskole over fire år, 31 prosent har universitet eller høyskole t.o.m. fire år, mens ca. 15 prosent har bare videregående skole eller grunnskole. I sammenheng med etableringen av Innovasjon Norge ble det gjennomført en nedbemanning på rundt 50 årsverk. De fleste som ble overtallige i denne prosessen var medarbeidere med lav utdanning som arbeidet med administrative oppgaver.

Det er flere forhold som kan utfordre Innovasjon Norge på kompetanseområdet. Gitt at oppgavene ikke endrer seg vil ikke lav turnover være et problem så fremt organisasjonen klarer å opprettholde en intern kompetanseutvikling som evner å fornye og vedlikeholde organisasjonens kompetanse. Hvis organisasjonen derimot får nye eller vesentlig endrede oppgaver og ansvar vil utfordringen være betydelig større.

Flere av våre undersøkelser gir innspill til vurderingen av organisasjonens kompetanse og kompetansebehov. Medarbeiderundersøkelsen viser at over 70 prosent av medarbeiderne er helt eller delvis enig i en påstand om at Innovasjon Norge har tilstrekkelig faglig kompetanse til å utføre sine oppgaver knyttet til de utfordringene kundene står overfor. Det er verdt å merke seg at bare ca. 24 prosent er helt enig i denne påstanden. Ca. 50 prosent er enig eller delvis enig i en påstand om at Innovasjon Norge sikrer at kompetanseutvikling til enhver tid baseres på virksomhetens behov. Også her er andelen som er helt enig ganske liten, ca. 14 prosent.

Vi spurte medarbeiderne i Innovasjon Norge om hvilke områder de mener at de har behov for bedre kompetanse. Figur 9.5 viser svarene.

Figur 9.5 Behov for bedre kompetanse



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Vi ser at den typen kunnskap en særlig ønsker mer av, er internasjonalisering. Etter dette er det nærings-, bransje- og produktrelatert kunnskap som etterlyses. Deretter følger markedsinnsikt, kunnskap om forretningsvirksomhet og innovasjon. Etter vår oppfatning viser dette at Innovasjon Norges medarbeidere er svært opptatt av å bedre kompetansen på områder som kan oppfattes som kritiske for å kunne gi kundene et godt tilbud for å yte gode og relevante rådgivningstjenester overfor kundene. For å kunne gi et selvstendig

bidrag til kundenes utvikling trengs det kompetanse innen områder som er direkte relevante for de utfordringer bedriftene opplever.

Spørsmålet er da om Innovasjon Norge klarer å tilføre medarbeiderne denne kompetansen. Hovedkontoret ved HR-avdelingen er ansvarlig for å legge til rette for organiserte kompetansetilbud til ansatte i Innovasjon Norge. Medarbeiderundersøkelsen viser at det etterlyses mer kontakt med hovedkontoret om kompetanseutvikling. Intervjuer med distriktskontorer og utekontorer bekrefter dette behovet. Det påpekes at Innovasjon Norge har et godt tilbud av kurs og etterutdanning, men at avstander og arbeidsbelastning gjør det til en utfordring å utnytte dette tilbudet. I mange intervjuer ses det å kunne møte kundene med god og relevant kompetanse som en vesentlig utfordring i framtiden. Dette er med andre ord et område som Innovasjon Norge burde vie mer oppmerksomhet.

Hvis en ikke har mulighet til å utvikle tilstrekkelig kompetanse internt er en annen måte å sikre relevante kompetanse gjennom rekruttering. I 2009 ble det ansatt mange nye ved distriktskontorene. Utfordringen er om disse hadde en kompetansesammensetning som står i stil med de kompetanseutfordringer som er skissert ovenfor. Nyansettelsene i 2009 var særlig innrettet mot å styrke Innovasjon Norges kapasitet innen finansiering. Innovasjon Norge fikk en betydelig ekstrabevilgning som skulle gjøres tilgjengelig overfor næringslivet i form av lån, tilskudd og egenkapital. Dette tilsier at de som ble rekruttert i stor grad hadde samme kompetanseprofil som de som allerede arbeider ved distriktskontorene. Det er da grunn til å stille spørsmål om disse nyansettelsene bidro til å lukke ”kompetansegap” som er skissert ovenfor. Vi har ikke grunnlag for å gjøre en slik vurdering. Vi vil likevel anbefale Innovasjon Norge også i framtiden bibeholder et betydelig fokus på utvikling og rekruttering av relevant kompetanse.

9.5 STØTTENDE ORGANISASJONSKULTUR

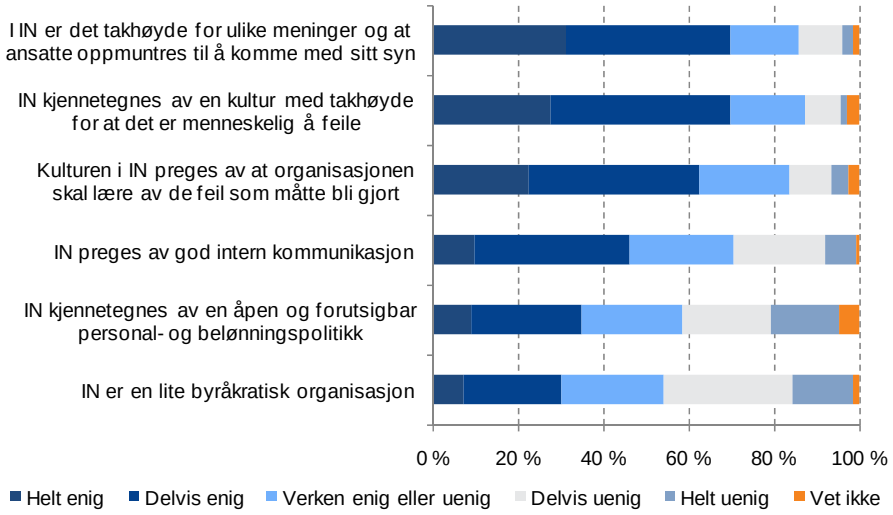
En organisasjons indre liv kommer gjerne til uttrykk gjennom mer uformelle og symbolske sider ved virksomheten, men som likevel har betydning for arbeidsmiljø og trivsel, kvalitet på tjenestene og for resultatene. Organisasjonskultur omtales gjerne som felles betegnelse på slike forhold og handler om ansatte og enheters identifikasjon med felles mål, opplevelse av fellesskap på tvers av ulike enheter, bruk av terminologi og sjargong, holdninger til brukere og oppdragsgivere, verdigrunnlag og arbeidsformer.

Ved alle fusjoner vil det alltid være interesse knyttet til hvordan organisasjonskulturen uvikler seg i det fusjonerte selskapet. Hvilke verdier blir ført videre i den nye organisasjonen og har noen av kulturene i ”gamle selskapene” blitt dominerende i det nye selskapet, er noen spørsmål som blir reist. Det finnes så vidt vi vet ikke noen sammenfattende beskrivelse av hva som kjennetegnet bedriftskulturen i de selskapene som eksisterte som egne virksomheter før fusjonen. Spørreundersøkelsen til de ansatte har gitt oss et godt grunnlag for å vurdere hvordan sentrale trekk ved organisasjonskulturen oppleves i dag. Det samme gjelder resultatene fra Innovasjon Norges egen arbeidsmiljøundersøkelse. Intervjuene har gitt oss noen innspill for å kunne vurdere om det har skjedd tydelige endringer i organisasjonskulturen i perioden 2004-2008.

9.5.1 Kjennetegn ved dagens organisasjonskultur – et noe sammensatt bilde

Alle ansatte i Innovasjon Norge ble invitert til å ta stilling til noen viktige kjennetegn ved dagens organisasjonskultur. Resultatene er fremstilt i Figur 9.6.

Figur 9.6 Ansattes opplevelse av sentrale trekk ved dagens organisasjonskultur



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Undersøkelsen viser altså at det gis høyest skår på de trekk ved organisasjonskulturen som handler om:

- Takhøyde for at det er menneskelig å feile
- At man lærer av feil som gjøres
- Takhøyde for ulike meninger og at ansatte oppmuntres til å komme med egne synspunkter

Det gis lavest oppslutning om påstandene om at Innovasjon Norge er en lite byråkratisk organisasjon og at Innovasjon Norge kjennetegnes av en åpen og forutsigbar personal- og belønningspolitikk.

Undersøkelsen viser imidlertid at det er ulikheter mellom divisjonene eller kontorene i hvordan man bedømmer organisasjonskulturen i Innovasjon Norge. De ansatte ved utekontorene gir en mer positiv tilbakemelding om organisasjonskulturen enn det de ansatte ved hovedkontoret og distriktskontorene gjør. Dette gjelder særlig:

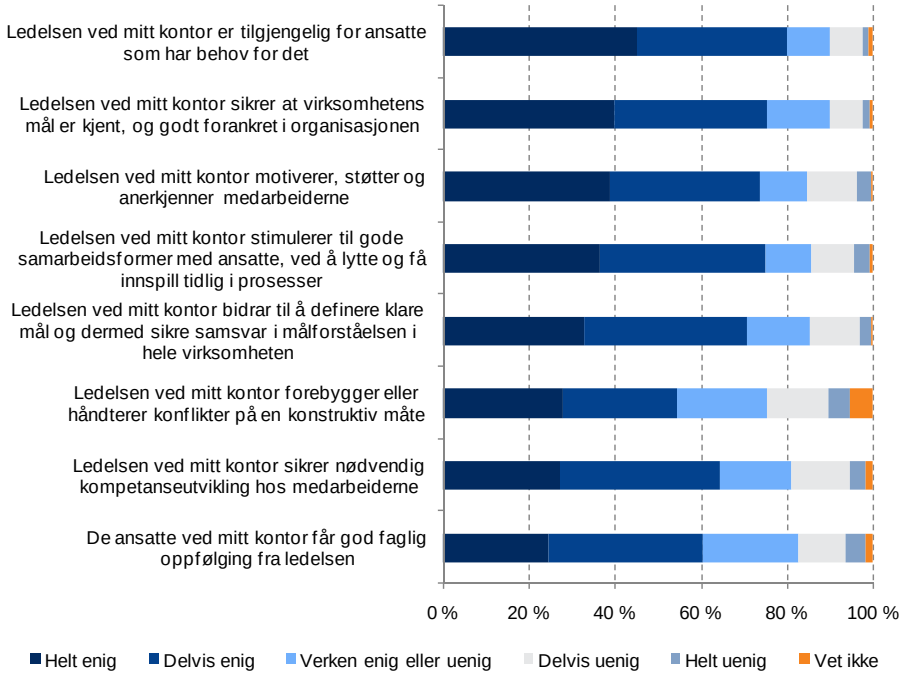
- Innovasjon Norge kjennetegnes av en kultur med takhøyde for at det er menneskelig å feile
- Kulturen i Innovasjon Norge preges av at organisasjonen skal lære av de feil som måtte bli gjort
- I Innovasjon Norge er det takhøyde for ulike meninger og at ansatte oppmuntres til å komme med sitt syn
- Innovasjon Norge kjennetegnes av en åpen og forutsigbar personal- og belønningspolitikk

For de to andre kjennetegnene – god intern kommunikasjon og Innovasjon Norge som enn lite byråkratisk organisasjon – er forskjellene små.

9.5.2 Ledelse og styring ved distrikts- og utekontorene vurderes gjennomgående som god. Best tilbakemelding fra utekontorene.

Undersøkelsen viser at Innovasjon Norge har etablert styrings- og ledelsesformer ved distriktskontorene og utekontorene som de ansatte i hovedsak er fornøyd med. En oppsummering av svarene går fram av Figur 9.7.

Figur 9.7 Opplevelse av styring og ledelse ved distrikts- og utekontorene



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Det gis høyest skår på følgende punkter:

- Tilgjengelighet når de ansatt har behov for det
- Stimulering til gode samarbeidsformer med ansatte
- Sikring av at målene er kjent og godt forankret.

Lavest skår gis innenfor:

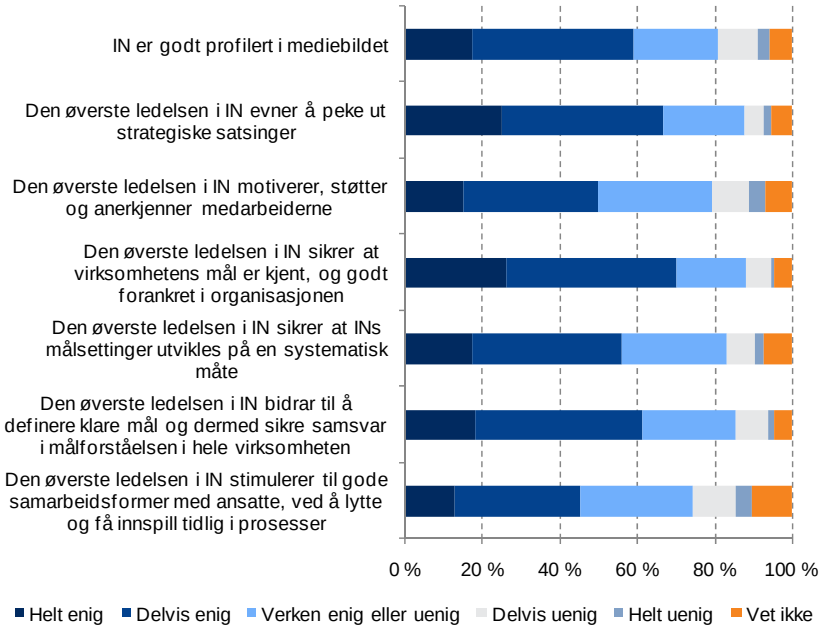
- Ledelsens innsats i å forebygge og håndtere konflikter på en konstruktiv måte
- Gi de ansatte god faglig oppfølging.

De ansatte ved utekontorene har en mer positiv opplevelse av ledelse og styring av kontoret enn det de ansatte ved distriktskontorene har.

9.5.3 Ledelse og styring fra sentralt nivå. Ansatte ved hovedkontoret mest fornøyd

Undersøkelsen viser at kriteriene som ble lagt til grunn for å vurdere ledelse og styring fra sentralt nivå, får gjennomgående lavere skår enn det vi så vedrørende styring og ledelse av distrikts- og utekontorene, se Figur 9.8.

Figur 9.8 De ansattes vurdering av ledelse og styring fra sentralt nivå



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Det gis best skår når det gjelder:

- Sikring at virksomhetens mål er kjent og godt forankret i organisasjonen
- Ledelsens evne til å peke ut strategiske satsinger.

Ledelsen og styringen fra sentralt nivå for svakest tilbakemelding for:

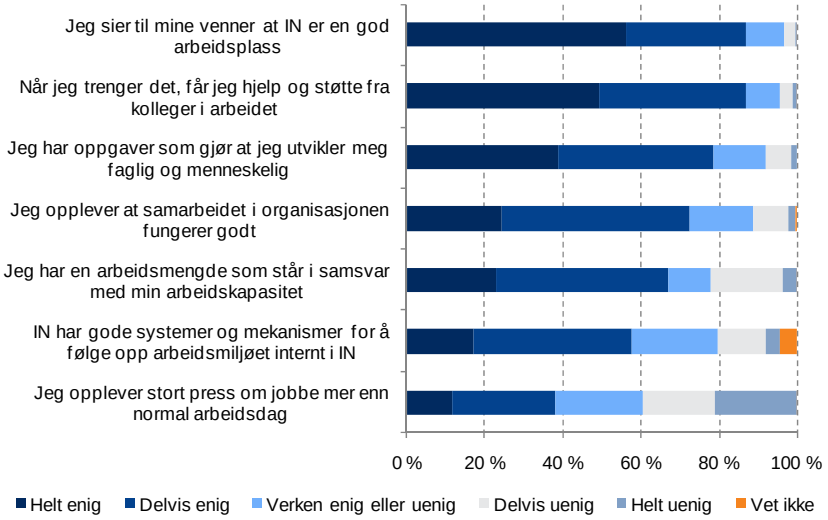
- Stimulans til gode samarbeidsformer med ansatte
- Motivering, støtte og anerkjennelse av medarbeidere.

Ansatte ved hovedkontoret gir på alle punkter en bedre vurdering av de kriteriene omtalt i figuren ovenfor enn det de ansatte ved distriktskontorene og utekontorene gir.

9.5.4 Medarbeidertilfredshet – i hovedsak gode tilbakemeldinger

Ansatte gir uttrykk for at de i hovedsak er tilfreds med arbeidsmiljøet på egen arbeidsplass jf. Figur 9.9.

Figur 9.9 Vurdering av medarbeidertilfredshet



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Aller best vurdering gis det av:

- Innovasjon Norge som god arbeidsplass – samtale med venner
- Hjelp og støtte fra kollegaer når man trenger det.

Innovasjon Norge får dårligst skår når det gjelder å ha gode systemer og mekanismer for å følge opp arbeidsmiljøet internt.

Det er en del ulikheter mellom divisjoner og kontorer om hvordan man opplever de sidene ved medarbeidertilfredsheten som er målt i undersøkelsen. Det er vanskelig å finne noe klart mønster i ulikhetene.

9.5.5 Innovasjon Norge skårer høyt på indeks for autonomi, kompetanse, samfunnsansvar og lederskap/lederstøtte i internt undersøkelse

Innovasjon Norge har gjennomført en egen medarbeiderundersøkelse for å kunne sette opp en indeks for en del sentrale kjennetegn ved arbeidsmiljøet og bedriftskulturen i selskapet. Til grunn for beregning av indekstallene hører en rekke underspørsmål. Resultatene vises i Tabell 9.2.

Tabell 9.2 Totalindekstall – resultater fra medarbeiderundersøkelse.

Indeks for	Indekstall
Autonomi	88
Kompetanse	85
Samfunnsansvar	83
Lederskap – lederstøtte	81
Lederskap – mål og strategier	80
Trivsel	79
Involvering	76
Samarbeid	74
Engasjement	73
Lederskap – organisering og planlegging	69
Roller og ansvar	66
Oppfølging av fjorårets medarbeiderundersøkelser	61
Daglig feedback	52

Kilde: Innovasjon Norge

Av betydning for vår undersøkelse om bedriftskultur i Innovasjon Norge er det interessant å merke seg at autonomi skårer aller høyest. Autonomi handler om hvilken frihet den enkelte medarbeider har i å planlegge, beslutte og gjennomføre egne arbeidsoppgaver. Høy skår på autonomindeksen vil i de fleste tilfeller oppleves som et positivt kjennetegn ved organisasjonskulturen. I intervjuene kom det imidlertid fram synspunkter om at den enkeltes frihet har strukket seg vel langt i Innovasjon Norge når friheten også kan innebære ”retten” til ikke å etterleve planer og beslutninger.

Vi ser videre at indeks for samarbeid kommer noe lavt ut. Et dypdykk i tallene viser at det i særlig grad er kultur for samarbeid på tvers av enheter som trekker tallet ned. Samarbeid-et internt i egen enhet skårer høyere.

9.5.6 Ulike arbeidsoppgaver skaper ulike kjennetegn ved bedriftskulturen

Stor geografisk spredning og ulikheter i arbeidsoppgaver tilsier at arbeidsmåter og kultur vil være måtte være noe forskjellig mellom hovedkontor, distriktskontorer og utekontorer. Distriktskontorene vil blant annet måtte være gode på saksbehandling av søknader om lån og støtteordninger, mens utekontorene vil måtte være dyktige på salg, markedsføring og etablering av kunkekontakter i et internasjonalt marked.

Verken spørreundersøkelsen eller intervjuene har avdekket uheldige subkulturer innenfor hovedkontoret, distriktskontorene eller utekontorene. Ansatte i divisjon for reiseliv gir imidlertid uttrykk for at andre i organisasjonen ”nok kan betrakte dem som en subkultur”.

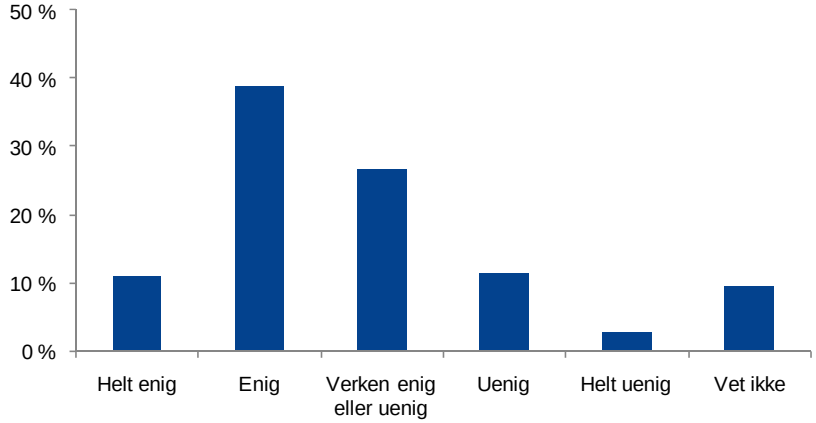
9.5.7 Det spørres ikke lenger om hvilken organisasjon man kommer fra

Gjennom intervjuene fikk vi høre at det i den første tiden etter fusjonen var vanlig å spørre ”nye” kollegaer om hvilket selskap man hadde tilhørt før sammenslåingen. Inntrykket som formidles nå er at man er forbi denne fasen og ikke lenger er opptatt av ”opprinnelses-organisasjonen”. Enkelte gir også uttrykk for at man har gått lei av å bli spurt om det fortsatt eksisterer subkulturer i Innovasjon Norge.

9.5.8 Alt i alt mener ansatte i Innovasjon Norge at man har kommet langt i å etablere en felles bedriftskultur

Når vi avslutningsvis i vår undersøkelse har spurt om Innovasjon Norge har kommet langt i å etablere en felles bedriftskultur får vi følgende svar slik som vist i Figur 9.10.

Figur 9.10 Ansattes opplevelse av hvor langt man har kommet i å etablere en felles bedriftskultur i Innovasjon Norge



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

I underkant av 50 prosent av de ansatte sier seg helt eller delvis enig i at Innovasjon Norge har kommet langt i å etablere en felles organisasjonskultur. 27 prosent er verken enig eller uenig, mens i overkant av 14 prosent er delvis enig eller helt uenig i dette. Resultatet må kunne tas som uttykk for at man alt i alt har kommet langt i å etablere en felles bedriftskultur i Innovasjon Norge, men at det gjenstår noe før man kan si seg helt tilfreds med hva som er oppnådd. Det er ikke markante forskjeller i oppfatningen om dette spørsmålet mellom de ulike divisjonene eller kontorene.

9.5.9 Oppsummering – organisasjonskultur

Vi har ovenfor gitt et bilde av noen viktige kjennetegn ved organisasjonskulturen i Innovasjon Norge. Evalueringen viser at det gjennomgående tegnes et positivt bilde av organisasjonskulturen i Innovasjon Norge hvor vi bl.a. har sett at det er takhøyde for å feile, takhøyde for å fremme ulike synspunkter, vilje til å lære av feil som er gjort, gi hjelp til kollegaer når de trenger det osv.

Undersøkelsen har vist at utøvelse av ledelse og styring ved distriktskontorer og utekontorer gis bedre skår enn utøvelse av ledelse og styring fra sentralt nivå. Dette er et funn som vi kjenner igjen fra andre organisasjonsevalueringer. Fysisk og organisatorisk nærhet til ledelsen fører vanligvis til en mer positiv vurdering av ledelse og styring fra sentralt hold enn det vi finner blant dem som sitter lengre fra organisasjonens sentralledd.

Evalueringen viser imidlertid at det kan være trekk ved dagens organisasjonskultur som man bør ha et våkent øye med. Vi tenker blant annet på Innovasjon Norges egne funn om at kulturen for samarbeid på tvers av enheter er noe svak og synspunkter framkommet i intervjuer om at den enkelte medarbeiders frihet til å forholde seg til vedtatte planer og beslutninger kan være strukket vel langt. På grunn av store geografiske avstander og ulikheter i arbeidsoppgaver mellom hovedkontor, distriktskontorer og utekontorer vil det av naturlig årsaker være ulikheter i hva som kjennetegner organisasjonskulturen på de ulike stedene. Vi har imidlertid ikke kunnet påvise at det per i dag finnes uheldige subkulturer innenfor Innovasjon Norge.

10 FUSJONEN HAR REALISERT SYNERGIER

Implementeringen av den nye organisasjon etter fusjonen har skjedd gradvis og det har tatt tid å utløse gevinster. Integrasjonen har ledet til at det er etablert nye administrative enheter og prosesser, særlig ved hovedkontoret og i støtte- og driftstjenestene i organisasjonen. Fusjonen har ledet til at arbeidet med internasjonalisering i utlandet er bedre koblet til de tjenestene som distriktskontorene leverer til bedriftene, men det er behov for å øke omfang av denne samhandlingen for å utløse de gevinstene som fusjonen har lagt til rette for.

Omfanget av kontakten mellom utekontorene og distriktskontorene framstår imidlertid som skjevfordelt. Enkelte distriktskontorer har utviklet et tett samarbeid med utekontorene, særlig knyttet til rådgivning overfor bedrifter som ønsker å etablere seg internasjonalt, men også for å vurdere markedsmuligheter og drive profilering. Andre kontorer har begrenset kontakt med utekontorene. Distriktskontorer med mye kontakt vurderer verdien av denne kontakten som høy, mens kontorer med lite kontakt etterlyser klart mer kontakt. Innovasjon Norge burde derfor arbeide for å styrke kontakten mellom utekontorene og distriktskontorene. Det etterlyses også mer kontakt mellom både distriktskontorer, hovedkontor og utekontorer om kompetanseutvikling, særlig om internasjonalisering og markedsvurdering.

Samlet anbefaler vi at Innovasjon Norge retter ytterligere fokus mot å styrke trekantsamarbeidet for å ivareta internasjonalisering i bred forstand. Dette omfatter rådgivning overfor virksomheter, vurdering av markedsmuligheter for virksomheter, profilering og hjemhenting av kunnskap.

Innovasjon Norges arbeid med reiseliv framstår som en særlig positiv synergieffekt av fusjonen, der det tidligere turistrådets arbeid med profilering nå er sterkere koblet til produkt- og destinasjonsutvikling hjemme.

Gjennom tverrgående prosjekter, nettverk og interne møteplasser integreres utekontorene og distriktskontorer gradvis sterkere i en felles organisasjon der aktiviteter og virkemidler vurderes i sammenheng og samordnes. Det er særlig ved hovedkontoret at fusjonen har ledet til en integrasjon av de fire tidligere organisasjonenes kompetanse.

10.1 EN UTVIKLINGSORIENTERT ORGANISASJON ETTER FUSJONEN – FIRE AV TI ER ANSATT ETTER FUSJONEN

Arbeidet med å forme, reorganisere og utvikle organisasjonen til å ivareta Innovasjon Norges roller og mål, startet første året etter fusjonen, til dels før etableringen, samtidig som oppdragene fra overordnede myndigheter ble ført videre og lagt til den nye organisasjonen.

I årene som fulgte ble det arbeidet mye med å integrere systemer, funksjoner og å bygge en ny felles kultur. Intensjonene var å bygge opp en IN-organisasjon, IN-prosesser, IN-systemer og en IN-kultur, tilpasset organisasjonens formål, med sikte på å høste faglige og administrative gevinster slik at organisasjonen kunne ivareta sine mål.

Som utgangspunkt for evalueringen på dette punktet har vi antatt at disse integreringsprosessene vil kunne gi observerbare virkninger, ved at arbeidsprosesser og samhandling er endret slik at kvaliteten i oppgaveløsningen endres, at administrative funksjoner effektiviseres og at organisasjonen løser nye oppgaver overfor næringslivet på en annen måte enn tidligere.

Rent metodisk er det vanskelig å måle virkninger gjennom observasjoner før og etter fusjonen. Det foreligger ikke et etablert sammenligningsgrunnlag, så vi baserer oss i stor

grad på å vurdere i ettertid. Vi har gjennom intervjuer, dokumentstudier og spørreskjema søkt informasjon som for det første kan beskrive hvilke endringer som er gjennomført. For det andre har vi søkt å innhente vurderinger av hvordan endringene virker, for på den måten å ha et grunnlag for å vurdere hvordan sammenslåingen har virket.

Samtidig er det en innarbeidet kunnskap at fusjonsprosesser tar tid, at det kan være en rekke tregheter og innebygde strukturelle og prosessmessige faktorer som begrenser muligheten til å oppnå intensjonene eller som påvirker framdriften. De kan dels knytte seg til organisasjonens rammebetingelser og oppgaver, eller indre forhold, der både menneskelige faktorer som kompetanse, arbeidsmønstre og vaner, eller strukturelle forhold som fysisk struktur, ressurser og tilgjengelige verktøy er med og påvirker handlingsrom og utviklingsmuligheter.

I integreringsprosessen har det fra ledelsens side vært lagt vekt på å stimulere en gradvis utvikling, framfor en radikal omveltning eller kulturrevolusjon. Involvering, deltakelse og forankring i alle ledd av Innovasjon Norge har vært en bærende idé i integrasjonsprosessen. Samtidig ble noen tydelige organisatoriske hovedrammer, i form av divisjonsstruktur, kontorstruktur og styringssystem etablert tidlig.

Organisasjonsutviklingsprosesser kan bidra til å forsterke potensialene som ligger i en ny organisasjon, og til å overvinne tregheter. Derfor har vi vært opptatt av å identifisere slike initiativ og få vurderinger fra ulike ståsteder, av hva som er erfaringene med dem, - fordeler, ulemper og virkninger. I tillegg vil vi supplere slik kvalitativ informasjon med mer objektive indikatorer.

Vi antok at arbeidet med å utløse administrative gevinster antakelig ville gi mer synlige og umiddelbare resultater enn det som ville være mulig å observere innenfor det faglige arbeidet. Etter fusjonene ble det raskt tatt initiativ til å legge om systemer og prosesser for å utløse både faglige og administrative gevinster som følge av sammenslåingen. Forenkling av både arbeidsprosesser og virkemiddelhåndtering har hatt høy prioritet. Vi har møtt en organisasjon som har vært opptatt av at innsatsen i de interne utviklingsprosesser skal tjene det primære formålet, å forbedre tjenestene overfor næringslivet. Samtidig har disse prosessene tatt lang tid.

Ledere og ansatte både ved hovedkontor og distriktskontor formidler et inntrykk av en organisasjon preget av entusiasme og sterk lojalitet, både til organisasjonen og dens oppdrag. Det berettes om stor endringstakt, men det framkommer også informasjon som bekrefter at gjennomføringen tar tid og at utviklingsprosessene kan oppleves ressurskrevende. Som i alle større organisasjoner kommer det til syne ulike beretninger mellom det sentrale nivået, som driver med utviklingsarbeid og myndighetskontakt overfor oppdragsgivere, og kundefronten som skal tilpasse og utforme konkrete tjenester overfor bedrifter i det daglige.

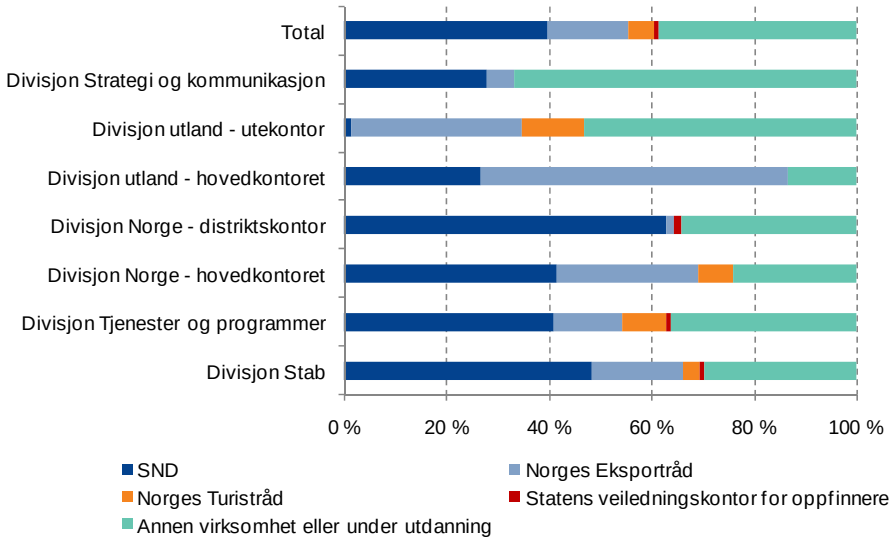
Mye av materialet, basert på informasjon både i ledelsen av organisasjonen og på lokalt nivå, forteller om en lojal iverksettingsorganisasjon som stadig søker etter å effektivisere og kvalitetsforbedre gjennomføringen av innovasjons- og næringspolitikken gjennom tjenester og programmer. Men Innovasjon Norges rolle som kunnskapsorganisasjon og kompetansesenter, som kan levere faglige råd om hvordan de politiske målene i næringspolitikken best kan ivaretas, trer ikke like tydelig fram.

For Innovasjon Norge som helhet oppgir 40 prosent av de spurte at de var ansatt i SND på fusjonstidspunktet, 16 prosent var ansatt i Eksportrådet, 5 prosent i Turistrådet og én prosent ved veiledningskontoret for oppfinnere. Nær 40 prosent var ikke ansatt i Innovasjon Norge på fusjonstidspunktet, jf figur 10.1.

Det har vært størst nyrekruttering i den yngste divisjonen (som også er liten), Strategi og kommunikasjon. Ved distriktskontorene har to tredeler av de ansatte bakgrunn fra SND,

mens en tredel av de ansatte ved utekontorene har bakgrunn fra eksportrådet og vel halvparten er kommet til etter fusjonen.

Figur 10.1 Tilhørighet før fusjonen i 2004



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

10.2 FUSJONEN HAR UTLØST ADMINISTRATIVE GEVINSTER

Umiddelbart etter fusjonen måtte Innovasjon Norge nedbemanne som følge av redusert administrasjonsbudsjett. Innovasjon Norge reduserte 50 årsverk det første året, noe som etterfulgte nedbemanninger som de fire organisasjonene allerede hadde gjennomført før fusjonen. Samtidig fikk Innovasjon Norge nye oppgaver og oppdrag som skulle gjennomføres parallelt med å ivareta integrasjonsprosessen. Både sentralt og ute i distriktene framheves dette som en krevende innledning på integrasjonsprosessen, samtidig som rammene ble redusert med ca. 10 millioner kroner. Håndteringen av både omstilling og oppdrag fra første stund, måtte derfor skje ved å effektvisere og frigjøre kapasitet.

Av administrative gevinster som trekkes fram, er felles IT-verktøy og støttesystemer, som hele organisasjonene benytter. Ved etableringen var det over 200 databaser, og ulike systemer som levde videre fra hver av de fire organisasjonene. Gjennom fellessystemer er det nå etablerte bedre oversikt. Det er ett system som følger kunden fra første møtepunkt og hele veien gjennom tjenestekjeden.

Sentrale elementer er

- Fullelektronisk arkivsystem (EPHORTE)
- SIEBEL: felles kundeoppfølgingssystem (CRM), mot tidligere mange forskjellige
- SOPP: Saksoppfølgingssystem for finans (”bank”)
- IN-business: Felles elektronisk tjenestemanual
- IN-process: Felles elektronisk rutinehåndbok
- Ett e-postsystem

Det har tatt lang tid å få de ulike administrative systemene til å kommunisere med hverandre. Funksjonaliteten mellom systemene framholdes også som vanskelig, for eksempel kommunikasjon mellom SOPP og Siebel. I intervjuer med ansatte ved distriktskontorene trekkes det fram at Siebel brukes i for liten grad, slik at det blir vanskeligere å

følge med i hva som er gjort med den enkelte kunde. Intensjonene sies å være er gode, men gjennomføringen svikter. Enkelte etterlyser klarere krav fra ledelsen om at beslutninger om bruk av fagsystemene skal gjennomføres. Andre trekker fram de store gevinstene systemene bidrar til gjennom blant annet felles kundehåndtering. Fra personell i kundefronten får vi oppgitt at rapporteringskrav og -systemer kan være detaljerte og tidkrevende, sett i forhold til opplevd nytte og verdien av alternativ tidsbruk overfor kunder.

Samlokaliseringen i hovedkontoret i april 2004 trekkes fram som en viktig del av integrasjonen, både for å etablere nye samhandlingsmønstre og en ny kultur. Cellekontorene ble fjernet og landskap introdusert, ”alt som satt i veggene” skulle ”males over” for å smelte organisasjonene sammen til noe nytt. Ved hovedkontoret framheves denne integrasjonen som vesentlig og merkbar. Ved distriktskontorene er endringene blitt mindre, men det framheves derfra at de nye felles stabs- og støttefunksjonene har forbedret organisasjonens drift og styring.

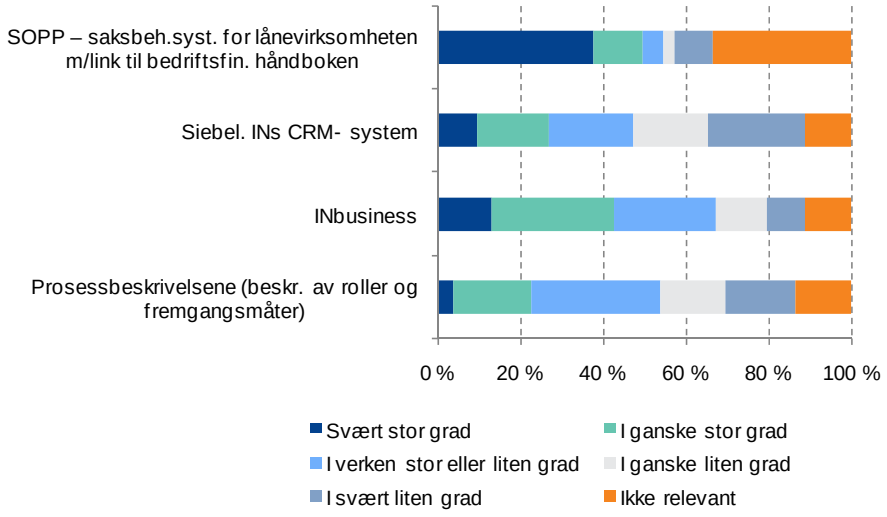
Det er innført faste møte- og ledelsesarenaer. Ledergruppa (LM1) møtes ukentlig, mens LM2 møtes fire ganger årlig, med ca. 60-70 personer fra hele Innovasjon Norge til stede, fra alle distriktskontorer, alle stabsdirektører, regiondirektørene i utlandet og satsingsansvarlige.

Flere store organisasjonsutviklings- (OU) og strategiprosesser trekkes fram fra hovedkontoret som viktige bidragsytere til å forbedre arbeidsprosesser, implementere systemer og bygge felles kultur:

- Strategiprosess som pågikk ut 2005
- Strategi- og omdømmeprosess ferdig 2004/-05, der alle kontorer var involvert
- IN 07 startet årsskiftet 2005/-06, og var et OU-prosjekt med vekt på å tydeliggjøre, roller, prosesser og verdier. Arbeidet ble sluttført i 2007. Alle deltok i prosessen, i form av opplæringsdager med sikte på å klargjøre ansvar, forventninger og myndighet knyttet til rollene som kundeansvarlig, leveranseansvarlig og tjenesteansvarlig.
- I 2008 startet en ny strategiprosess, IN-WAY, som skulle bygge på Innovasjon Norge 07. IN-WAY ble godkjent av styret høsten 2008, og tatt inn i handlingsplanene for 2009, med vekt på forenkling, samhandling, systemer, nye og forenklede verdier

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å angi bruk og nytte av sentrale støttesystemer i Innovasjon Norge. Resultatene er vist i Figur 10.2.

Figur 10.2 Bruk av Innovasjon Norges faglige støttesystemer i arbeidet



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

SOPP og INBusiness er de verktøyene som i størst utstrekning oppgis å brukes i stor grad, mens prosessbeskrivelsene (INProcess) og Siebel brukes av langt færre.

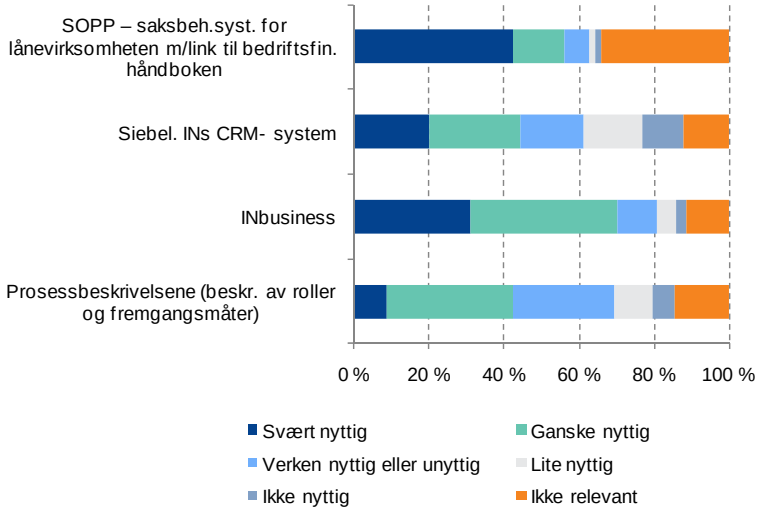
SOPP brukes i stor grad av ansatte ved distriktskontorene, og nesten ikke ved utekontorene, der de fleste oppgir at det ikke er relevant. Innovasjon Norge business brukes i stor grad både ved distriktskontorer og utekontorer. Siebel benyttes i større grad ved utekontorene, som opprinnelig brakte systemet med seg inn i Innovasjon Norge, enn ved distriktskontorene, der det fortsatt er under implementering.

Resultatene indikerer likevel at de kvalitative utsagnene om at det tar tid å implementere systemene, får støtte i den kvantitative kartleggingen. En god del oppgir at systemene ikke benyttes eller at de benytter dem i liten grad.

Nytten av systemene er gjengitt nedenfor. INBusiness og SOPP er de systemene som flest oppgir som ganske nyttig eller svært nyttig, mens Siebel og INProcess ikke i samme utsterkning oppgis som nyttig.

Siebel oppfattes som nyttig av to tredeler av de ansatte ved utekontorene, men i liten grad ved distriktskontorene. SOPP oppfattes som nyttig blant over 90 prosent av de ansatte ved distriktskontorene.

Figur 10.3 Vurdering av nytten ved der faglige støttesystemene



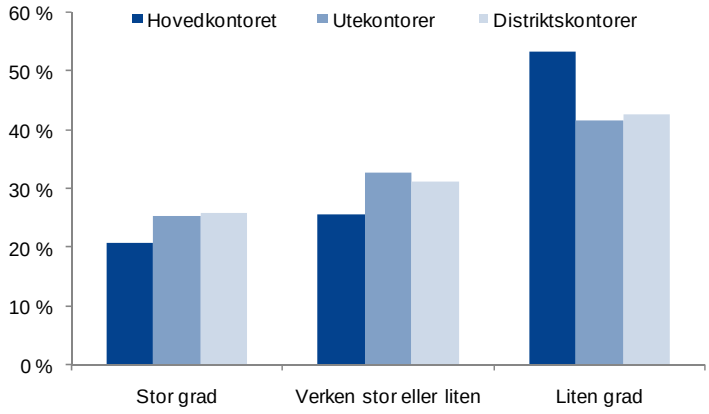
Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Vårt inntrykk er at Innovasjon Norge har lagt ned et betydelig arbeid i å utløse administrative synergier og forenklinger. De administrative systemene som er nevnt ovenfor har medført tidsbesparende arbeidsprosesser i stabs- og støttefunksjoner, i tillegg til at fusjonen har gjort det mulig å ivareta slike funksjoner med noe lavere bemanning enn i de fire organisasjonene til sammen, uten at dette kan tallfestes.

Mange forenklinger er oppnådd siden fusjonen, som skal gjøre både arbeidsprosesser mer effektive og betjeningen og oppfølgingen enklere. Involvering i OU-prosesser og informasjon om nye systemer har vært omfattende, men implementeringen ser ut til å ta tid og krever videre oppfølging.

Gjennom kvalitative intervjuer med ansatte ved ute- og distriktskontorer formidles det en viss frustrasjon over administrative rapporteringsrutiner. Både omfanget av rapporteringskravene, kravene til detaljert rapportering og de praktiske systemene for å legge inn informasjon trekkes fram. I spørreundersøkelsen til de ansatte ble det stilt spørsmål om i hvilken grad de ansatte opplevde at slike oppgaver gikk ut over deres mulighet til å løse hovedoppgavene.

Figur 10.4 I hvor stor grad opplever du at det å etterleve interne rapporteringskrav går ut over dine hovedoppgaver?



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Det er et mindretall av de ansatte (hver fjerde) som opplever at interne rapporteringskrav i stor grad går ut over de hovedoppgavene de er satt til å løse, 46 prosent oppgir at rapporteringskravene i liten grad går ut over hovedoppgavene, mens 30 prosent av de ansatte sier at slike krav verken i stor eller liten grad går ut over hovedoppgavene. Naturlig nok er det de ansatte ved ute- og distriktskonterer som i størst grad opplever rapporteringskravene slik, men også hver femte ansatt ved hovedkontoret oppgir dette.

Selv om det fortelles om mye intern rapporteringsvirksomhet, er belastningen likevel slik at bare et mindretall mener denne rapporteringen går på bekostning av hovedoppgavene.

Tilsvarende svar finner vi på spørsmål om interne administrative møter går ut over hovedoppgavene, der 18 prosent av de ansatte oppgir at slike møter går ut over hovedoppgavene.

Vi spurte også om de ansatte opplever at det er tatt ut store innsparinger som følge av samordning av administrative fellesfunksjoner i organisasjonen. En forholdsvis stor andel av de spurte (44 prosent) tok ikke stilling til spørsmålet, men blant dem som var ansatt i en av de fire tidligere organisasjonene på fusjonstidspunktet, oppgir 35 prosent at de er enige i at det er tatt ut store besparelser, mens en av fire sier at de verken er enig eller uenig i en slik vurdering. Bare 11 prosent er uenige i at det er tatt ut slike besparelser (og 30 prosent vet ikke). Blant de som tar stilling til spørsmålet, svarer halvparten ved både hovedkontoret og distriktskontorene at det er tatt ut store besparelser gjennom samordning av administrative fellesfunksjoner. Dette bekrefter at mange i organisasjonen opplever at de endringene av administrativ driftskarakter som er beskrevet ovenfor, har effektivisert organisasjonen, selv om de kvalitative intervjuene forteller at ansatte i alle deler av organisasjonene ser potensialer for å effektivisere og forenkle driften av organisasjonen ytterligere.

På et overordnet spørsmål om Innovasjon Norge har organisert virksomheten på en så funksjonell måte som det er mulig å få til innenfor de rammebetingelsene som er gitt, sier to av fem seg enig i et slikt utsagn, mens 15 prosent av de ansatte sier seg uenige (16 prosent vet ikke). Dette indikerer at de grunnleggende organisasjonskjennetegnene i hovedsak anses som egnet.

10.3 FAGLIGE SYNERGIER UTVIKLER SEG

En sentral begrunnelse for fusjonen var å utløse bedre faglig arbeid ved å koble virkemidler, personell og kompetanse i nærings- og innovasjonsarbeidet.

Vi har vært opptatt av å få vite om den kunnskapen som ligger i hovedkontoret tilflyter kundefronten på en anvendelig måte, og om fusjonen har lagt bedre til rette for å utløse erfaringsutveksling, kunnskapsutveksling og bedre samlet utnyttelse av kunnskap på tvers av nivåer og kontorer i Innovasjon Norge.

Det framheves at tydeligere roller med kundeansvar i DKene og de øvrige som leveranseansvarlige, har gitt faglige gevinster og at indre støy er fjernet gjennom denne tydeliggjøringen.

Ved etableringen ble det arbeidet mye med å forenkle tjenesteporteføljen. Det har samlet oppmerksomheten og gjort arbeidet enklere, sies det fra hovedkontoret. Ved distriktskontorene betones i større grad bredden og omfanget av oppgaver som kompliserende i det daglige arbeidet overfor kunder. Dette henger imidlertid mer sammen med bestillingene til Innovasjon Norge enn selve organiseringen. Spørsmålet er så om organiseringen kan gjøre det enklere for kundefronten å håndtere oppgave- og tjenesteporteføljen.

Med en desentralisert kundefront i Norge, med kontorer som varierer betydelig i størrelse, oppstår det et behov for å kompensere for kompetansegap ved kontorene, og eventuelt utvikle spesialisering og rolledeling mellom kontorene. Fra distriktskontorene får vi inntrykk av at næringsprofilen i de ulike fylkene leder til ulik prioritering av satsinger og næringsinnretting, samtidig som de skal ha evne til å ivareta hele oppgavespekteret. Da blir det avgjørende at de kan hente kompetanse i organisasjonene der den finnes, om de ikke har den selv.

Fra hovedkontoret framheves en rekke samhandlingsarenaer internt som viktige for å sikre slik kompetanseutveksling. Det er etablert samarbeidsstrukturer for hver av de ni sektorsatsingene, med strategiske tverrgående team, satt sammen av representanter fra utekontorer og distriktskontorer, sammen med sektoransvarlig ved Divisjon tjenester og programmer. De har ansvar for overordnet strategi for vedkommende sektor.

I tillegg er det etablert operative fagnettverk, med deltakelse fra ute- og distriktskontorene, slik at kunnskap, forståelse og oppgaveløsning skal forbedres ved alle kontorer.

Det er varierende vurderinger av hvor godt disse teamene og nettverkene fungerer. Fra distriktskontorene får vi høre at noen av dem fungerer svært godt, mens andre oppleves å være tidkrevende med uklar nytteverdi for det daglige arbeidet. Det kan virke litt vilkårlig om gruppene fungerer etter intensjonene eller ei, det blir mye opp til gruppene og de ansvarlige for dem.

Fra flere av informantene har det kommet fram vurderinger som indikerer at slike tverrgående prosjekter burde ha klarere formål, ressursramme og tidsfrister, mens andre trekker fram at deltakelsen i slike prosjekter og team gir en vesentlig erfaringsutveksling, kunnskapsdeling og økt kompetanse. Ulempene knytter seg til muligheten til å styre og prioritere ressursbruken mellom prosjektarbeid og oppgaver som ligger i linjen, når mange ansatte involveres både i ordinære linjeoppgaver og prosjektpregete oppgaver.

Antallet grupper og team er også et vurderingstema fordi oversikten og sammenhengen mellom dem kan diskuteres, i tillegg til ressursinnsatsen.

Fra hovedkontoret framheves det at integreringen av Eksportråd og Turistråd med SND-apparatet har gitt en forbedret faglig innretting på arbeidet. Reiselivsutvikling og markedsføring trekkes fram som et godt eksempel. Det legges større vekt på produkt- og destinasjonsutvikling i Norge, i kombinasjon med målrettede markedskampanjer i prioriterte markeder. Den felles organisasjonen legger bedre til rette for dette i dag enn før, også fordi den felles tenkningen nedfelles i både ute- og hjemmeapparatet, supplert

med faglige bidrag fra hovedkontoret. Dette bekreftes fra ansatte ved distriktskontorer som arbeider med reiselivsprosjekter. Innovasjon Norge framstår nå som en sterkere organisasjon for norsk reiseliv enn det Turistrådet, Eksportrådet og SND gjorde hver for seg tidligere. De samlede ressursene og den samlede kompetansen utnyttes bedre enn situasjonene hver for seg gjorde. Styrkingen av reiselivsarbeidet synliggjøres også gjennom relativt ofte og tydelig mediemessig markering av Innovasjon Norges reiselivsinnsats.

En annen faglig synergieffekt ligger i at distriktskontorene arbeider på en annen måte overfor bedrifter med tanke på internasjonalisering, ved at kundefronten hjemme har ansvar for å vurdere internasjonaliseringsmulighetene ved prosjekter og bedrifter. De har fått tettere kontakt med utekontorene og erfaring i hvilke krav som stilles før det er aktuelt å foreslå internasjonalisering. Det innebærer kvalitetsmessig forbedring også i tjenestene overfor kunder, som tidligere kunne bli henvist til Eksportrådet uten å være tilstrekkelig forberedt eller klare for internasjonalisering. Her sies samarbeidet mellom utekontor og distriktskontorer å ha ført til en faglig kvalitetsforbedring. Fra distriktskontorene får vi bekreftet dette. Tersklene for å ta kontakt med utekontorer er senket, og nytten av kontakten er betydelig for arbeidet ved kontoret.

Tilsvarende framheves det at kunnskapen fra det tidligere veiledningskontoret for oppfinnere nå spres til distriktskontorene, via hovedkontoret.

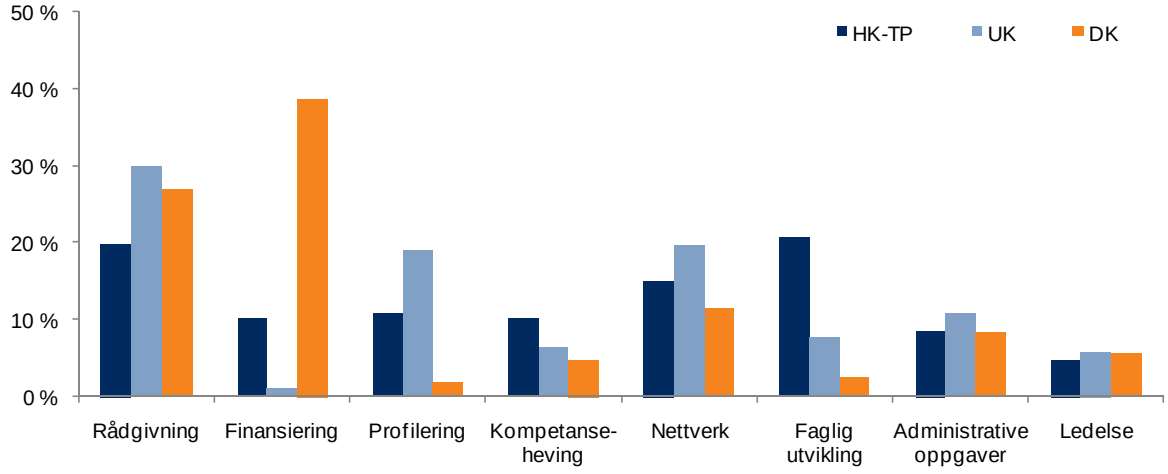
Fra hovedkontorets side framheves det at personellet har bredere kompetanse både ved distriktskontorer og utekontorer, og at det gir kundene bedre tilbud enn før. Utekontorene sies å ha større forståelse for næringslivets situasjon og forutsetninger i Norge, som utgangspunkt for sitt arbeid overfor bedrifter eller næringer.

Etter fusjonene er det lagt vekt å arbeide med alle tjenestene: rådgivning, finansiering, profilering, nettverk og kompetanse. Fusjonen stiller dermed særlig distriktskontorene overfor en bredere portefølje, der de skal fylle utvidete roller, sammenlignet med den mer tradisjonelle søknadsbehandlingen av finansiering, som mange har erfaring med fra distriktskontorene før fusjonen. Proaktivt arbeid, nettverk og arenaarbeid oppleves som en ny rolle for mange som tidligere har lang erfaring fra å jobbe med finansiering.

Faglige synergier kan oppnås ved at ulik kompetanse bringes sammen på en slik måte at nytten blir større enn om kompetansen hadde blitt anvendt hver for seg. Slike synergier kan både utløses gjennom samarbeid, og gjennom en klar rolledeling der fortrinnene ved de ulike arbeidsstedene utnyttes. Det krever ikke nødvendigvis at personer fra ulike deler av organisasjonen samhandler direkte med hverandre. En klar arbeids- og rollefordeling innenfor organisasjonen kan representere en god måte å utnytte faglige fortrinn på. I Figur 10.5 viser vi hvordan fordelingen på de tre viktigste arbeidsoppgavene avtegner en slik rolle- og arbeidsdeling innenfor Innovasjon Norge.

Arbeidsdelingen som framkommer i figuren bekrefter det hovedbildet som informantene forteller om, der distriktskontorene arbeider med finansiering og rådgivning, mens ute-kontorene arbeider mer med rådgivning, profilering og nettverk. Divisjon tjenester og programmer har ansvaret for utvikling av tjeneste- og program porteføljen. Dette skjer i samarbeid med oppdragsgivere, samarbeidspartnere og andre deler av organisasjonen. I lys av vektleggingen på at distriktskontorer og utekontorer skal delta i strategiske tverrgående team, er det litt overraskende at en så liten andel av de ansatte ved disse kontorene oppgir at de er involvert i faglige utviklingsoppgaver.

Figur 10.5 Hvilke oppgaver arbeider du mest med? (de tre viktigste)



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Det har skjedd en dreining mot større tidsbruk til rådgivning og nettverksarbeid, noe som krever støtte og oppfølging, som vi fra enkelte ved distriktskontorene får høre at de savner. En illustrasjon kan være at enkelte informanter opplevde håndteringen av tiltakspakken under finanskrisen som en tilbakevending til "gode gamle dager", der de fikk arbeide med det de behersket, og ikke så mye med prosess, nettverk og rådgivning. Slike utsagn indikerer at det kan være en utfordring å utløse faglige synergier som gjør distriktskontorene bedre i stand til på fylle de andre rollene/tjenestene enn finansiering på en god måte.

Fra hovedkontoret, som har en annen samlet oversikt enn distriktskontorene, formidles det en klar oppfatning av betydelige faglige synergier mellom utekontorene og arbeidet ved distriktskontorer og hovedkontor, som har resulterte i vellykkede internasjonalisering, basert på samarbeid innenfor Innovasjon Norge som ville vært vanskeligere, om "ikke umulig", å få til innenfor den tidligere delte organiseringen. Det trekkes også fram faglige synergier på tvers av ulike satsinger, til tross for at de er ulike i innhold. Metoder og kunnskap kommer til anvendelse på tvers av satsingene.

Fra enkelte framheves det at Innovasjon Norge siden 2004 har blitt flinkere til å utnytte faglige ressurser på tvers, mens den var mer silopreget i starten. Det legges vekt på at det tar tid å utvikle fellesskap og bryte ned grensene, noe Innovasjon Norge har jobbet systematisk med. Flere sier at de opplever det som stadig enklere å utnytte de faglige ressursene på tvers, selv om det ikke har vært store organisatoriske endringer. Intern rydding i tjenester, ansvarsfelt, systemer og prosesser trekkes fram som en vesentlig forutsetning for det.

I spørreundersøkelsen til de ansatte ble det stilt et batteri av spørsmål som fanger opp ulike aspekter ved faglige synergier som er høstet gjennom fusjonen. Dels var det direkte spørsmål om hvordan faglige samarbeid og utveksling foregår, og dels om hvordan de ansatte vurderer at tjenestene til næringslivet er endret som følge av disse faglige synergiene. I Figur 10.6 er svarene rangert etter hvor stor andel av de ansatte som sier seg enig i de ulike utsagnene.

Et klart flertall av de ansatte sier seg enig i at bedriftene mottar et bedre tjenestetilbud nå, sammenlignet med situasjonene før fusjonen. Vi tolker dette som uttrykk for en overordnet vurdering av at de ansatte oppfatter at de faglige koblingene som fusjonene skulle utløse, har gitt resultat i form av bedre tjenester. Spørsmålet er generelt og vidt formulert, og kan dermed bare oppfattes som en generell indikator på hvordan de ansatte vurderer resultatet av fusjonene.

Videre gis det positive vurderinger av mer spesifikke spørsmål om faglige synergier, som at det er blitt enklere å få tilgang til andre faggruppers kompetanse, bedre kobling mellom regionale og internasjonale aktiviteter. Det er noe mindre tilslutning til utsagnet om at distriktskontorene er flinke til å utnytte utekontorenes kompetanse, og at utekontorenes kompetanse er blitt styrket som følge av sammenslåingen.

De ansattes vurdering av spørsmål som dreier seg om de mer kunderettete konsekvensene av fusjonene, er også positive. Det gjelder spørsmål knyttet til om tjenestene er blitt tilgjengelig på en enklere måte, og om det er blitt en forbedring i arbeidet med å få til internasjonal lansering av bedriftenes produkter og tjenester.

Det er visse fortskjeller mellom ansatte ved hovedkontor, distriktskontor og utekontor i svarene på disse spørsmålene, jf. Figur 10.6.

Figur 10.6 Oppfatninger om faglige synergier, fordelt på hovedkontor utekontor og distriktskontor. Andel som sier seg enig (helt eller delvis) i utsagnet (prosent)

Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Det er særlig de ansatte ved distriktskontorene (nærmere 70 prosent) som oppgir at tjenestene til bedriftene er blitt forbedret etter fusjonen, mens det er en langt lavere andel ved utekontorene (drøyt 35 prosent) som slutter seg til en slik vurdering. Ved hoved-

kontoret oppgir noe over halvparten at de er enige i en slik vurdering. Dette mønsteret framkommer på flere av spørs målene, de ansatte ved distriktskontorene oppgir i større grad at det her utløst faglige synergier, mens de ansatte ved utekontorene ikke i samme grad sier seg enig i dette.

Gjennomgående gir resultatene likevel en positiv vurdering av de faglige gevinstene som er utløst av fusjonen, i alle deler av organisasjonen.

10.4 SAMARBEIDET MELLOM UTEKONTORENE, HOVED-KONTORET OG DISTRIKTSKONTORENE ER I FØRSTE REKKE OM ENKELTSAKER

- Samarbeid mellom utekontor, hovedkontor og distriktskontor har stått sentralt i data-innhentingen:
- Omfang av samhandlingen mellom hovedkontor, distriktskontor og utekontor
- Innholdet i samhandlingen hovedkontor, distriktskontor og utekontor
- Opplevde behov for samhandling
- Vurderinger av samhandlingen fra ulike ståsteder (internt og fra eksterne)
- Hva forteller omfang, innhold og vurdering om sterke og svake sider ved Innovasjon Norges muligheter til å nå de sentrale målene?
- Hvilke mål synes å bli best ivaretatt, hva fanges ikke så godt opp i samhandlingen?

Bedre samhandling mellom lokale og internasjonale aktiviteter har vært et sentralt motiv for etableringen av Innovasjon Norge. Det ville være svært overraskende om ikke sammenslåingen av den distriktsbaserte aktiviteten og utenlandsbaserte aktiviteter hadde ført til en bedre samhandling mellom disse aktivitetene. Et fungerende trekantsamarbeid mellom utekontor, hovedkontor og distriktskontor er viktig for at Innovasjon Norge skal kunne løse sine oppgaver på en god måte.

Dette var også et sentralt tema i Riksrevisjonens evaluering av Innovasjon Norge fra 2008. Det er viktig å merke seg at vi i det følgende fokuserer på de respektive kontorenes faglige dialog og kontakt. Vi går her ikke inn på kontakt knyttet til administrative forhold internt i IN. Det følgende gir dermed ikke oversikt over det totale omfanget av kontakten mellom kontorene.

10.4.1 Generelt mye kontakt mellom kontorer

Våre undersøkelser viser at er ganske hyppig kontakt mellom utekontorene og distrikts-kontorene i Innovasjon Norge. Kontakten dreier seg særlig om konkrete saker om bedrifter/kunder. Samtidig er kontakten skjevt fordelt. Noen kontorer (Oslo/Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag) har hyppig kontakt, mens de andre regionkontorene har mindre hyppig kontakt. De som har mest hyppig kontakt er også de som vurderer samarbeidet med utekontorene som best. Samtidig er det også mange regionkontorer som ønsker mer kontakt med utekontorene. Dette gjelder særlig kontorer som ikke har så hyppig kontakt i utgangspunktet.

Det er interessant at mange ved regionkontorene og utekontorene ønsker mer kontakt om tjenester og oppgaver som særlig oppfattes som utekontoraktiviteter (profilering, vurdering av markedsmuligheter, veiledning overfor bedrifter som ønsker å satse internasjonalt, hjemhenting og profilering). Dette viser at både utekontorene og distriktskontorene har en oppfatning at tettere samarbeid om denne type tjenester er ønskelig.

Utekontorene har mindre kontakt med hovedkontoret enn med distriktskontorene. Selv om kontakt i sammenheng med konkrete saker om enkeltbedrifter/kunder også her er den hyppigste årsaken til kontakt er det ellers en litt annen karakter over utekontorenes kontakt med hovedkontoret enn med distriktskontorene. I tillegg til kontakt om bedrifter/ kunder er det særlig tjenester som er utekontorenes kjernevirksomhet det er kontakt om. Det utekontorene ønsker mer kontakt om er knyttet til utvikling av kompetansen i Innovasjon Norge og kontakt i sammenheng med veiledning og rådgivning av bedrifter som ønsker å satse internasjonalt.

Det er også noe kontakt mellom utekontorene. Særlig mellom utekontorer i samme region, som ofte har samarbeidsprosjekter knyttet til profilering med mer. Det er også en viss kontakt mellom utekontorer som forholder seg til kunder med relasjoner til flere enn ett utekontor.

Distriktskontorene har mindre kontakt med hovedkontoret enn med utekontorene og også mindre kontakt med hovedkontoret enn utekontorene. Også her er det kontakt om konkrete saker om bedrifter/kunder som er den hyppigste årsaken til kontakt. I likhet med utekontorene er det de ønsker mer kontakt om knyttet til utvikling av kompetansen i Innovasjon Norge og i forhold til rådgivning overfor kunder/bedrifter som ønsker å satse utenlands.

Samarbeidet mellom distriktskontorene er ikke så omfattende. Kontakten er gjerne knyttet til saker om bedrifter/kunder, rådgivning overfor bedrifter som ønsker å satse internasjonalt og regionale utviklingsprogrammer. Også her etterlyses sterkere kontakt med andre distriktskontorer, da særlig om utviklingen av kompetansen i Innovasjon Norge, veiledning av bedrifter som ønsker å satse internasjonalt og vurdering av markedsmuligheter.

Kontaktmønsteret som viser seg er at hovedkontoret er sterkt involvert i saker som har med enkeltbedrifter/kunder å gjøre. Ifølge Innovasjon Norge dreier dette seg mye om rådgivning i sammenheng med finansieringsvirksomhet, noe som er forståelig gitt måten Innovasjon Norge er organisert på. Samtidig viser intervjuer ved distriktskontorer at de tidvis opplever at hovedkontoret tar direkte kontakt med bedrifter/kunder, uten at de lokale distriktskontorene blir involvert. Spørsmålet er om de tunge kompetansemiljøene i Tjenester og programmer ved hovedkontoret faktisk skal fungere som intern kompetanseressurs for kundefronten, eller om de selv skal være en del av kundefronten.

Undersøkelsen viser også at det er et klart ønske om tettere kontakt mellom utekontorene og distriktskontorene om oppgaver som delvis ligger i kjerneområdet til utekontorene. I andre deler av undersøkelsen har vi vist at målet om Innovasjon Norge som én dør, som en sømløs tjenesteyter hjemmefra og ut i verden ikke er fullt oppnådd ennå. Vi tolker de behov for økte samarbeid som trekkes fram her til å være et utrykk for erkjennelsen at en ikke har nådd helt i mål på dette området.

Vi også et generelt ønske om mer kontakt i sammenheng med utviklingen av kompetansen i Innovasjon Norge. Dette er ikke overraskende gitt Innovasjon Norges spredte struktur. Det er mange små kontorer med små fagmiljøer. Dette skaper et behov for kompetanseutvikling som Innovasjon Norge per i dag ikke ser ut til å tilfredsstille.

Som tidligere nevnt var bedre samhandling mellom lokale og internasjonale aktiviteter et sentralt motiv for etableringen av Innovasjon Norge. Dette har en i noen grad oppnådd, men mye tyder også på at det er et utviklingspotensial på dette området. Vi ser at noen kontorer har kommet lenger enn andre. Dette kan knytte seg til at etterspørselen etter internasjonaliseringstjenester er større ved disse kontorene enn andre, men kan også skyldes at disse kontorene er særlig flinke eller bevisste i forhold til internasjonalisering. Vi har ikke grunnlag for å fastslå hvilke av disse forklaringene som gjelder, eller om det er andre grunner. Samtidig ser vi at regionkontorer som ikke har like mye kontakt med utekontorene, klart ønsker mer kontakt. Dette tolker vi som et tegn på at mange region-

kontorer ser et uforløst potensial i forhold til å veilede virksomheter som ønsker å satse internasjonalt. Samtidig ønsker de også mer kompetanse om internasjonalisering. På den basis vil vi anbefale at Innovasjon Norge satser mer på å utvikle trekantsamarbeidet i organisasjonen, med særlig vekt på å styrke fokuset på internasjonalisering i organisasjonen.

I det følgende redegjør vi mer detaljert for kontaktmønsteret mellom de forskjellige delene av Innovasjon Norge.

10.4.2 Distriktskontorenes kontakt med utekontorene.

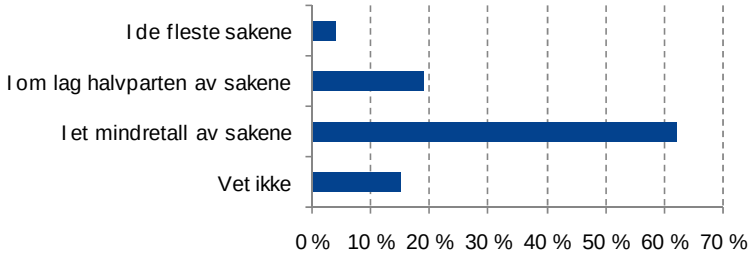
Selv om evalueringen omfatter kontaktmønsteret i trekanten som utgjøres av distriktskontorer, hovedkontor og utekontorer er det særlig interesse knyttet til kontakten mellom distriktskontorer og utekontorer. Denne relasjonen er særlig viktig i forhold til å realisere Innovasjon Norges målsetting om å bidra til økt internasjonalisering av norsk næringsliv. Et viktig spørsmål er da hvilken kontakt distriktskontorene har med utekontorene, hva denne kontakten dreier seg om og om en ser kontaktnivået som tilstrekkelig.

Vi får en rekke beretninger fra både distriktskontorer, utekontorer og hovedkontor om at fusjonen har ført til økt samhandling, og at det er høstet gevinster gjennom dette samarbeidet gjennom en mer sammenhengende tiltaks- og tjenestekjede overfor kundene.

Tidligere evalueringer (Riksrevisjonen 2008) viste at ca 40 prosent av kundeansvarlige ved distriktskontorene oppga å ha kontakt med et utekontor omtrent hver måned eller hyppigere. Riskrevisjonens undersøkelse viste også at det var store variasjoner mellom distriktskontorene når det gjelde hyppigheten av kontakt. Oslo og Akershus var det distriktskontoret med hyppigst kontakt. Nærmere 70 prosent av kundeansvarlige ved kontoret oppga å ha kontakt hver måned eller hyppigere. I andre enden av skalaen lå Nordland hvor bare 18 prosent oppga å ha så hyppig kontakt.

I vår spørreundersøkelse ble de ansatte bedt om å svare på i hvilket omfang av sakene det var behov for kontakt med utekontorene. Det er med dermed målt på en måte som ikke er sammenlignbar med Riksrevisjonens tilnærming. Svarene er vist i Figur 10.7.

Figur 10.7 Etterspørsel fra bedriftene som krever kontakt med utekontorene



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Et flertall på 62 prosent av de ansatte ved distriktskontorene oppgir at det i et mindretall av sakene bedriftene etterspør tjenester etter, kreves kontakt med utekontorene.

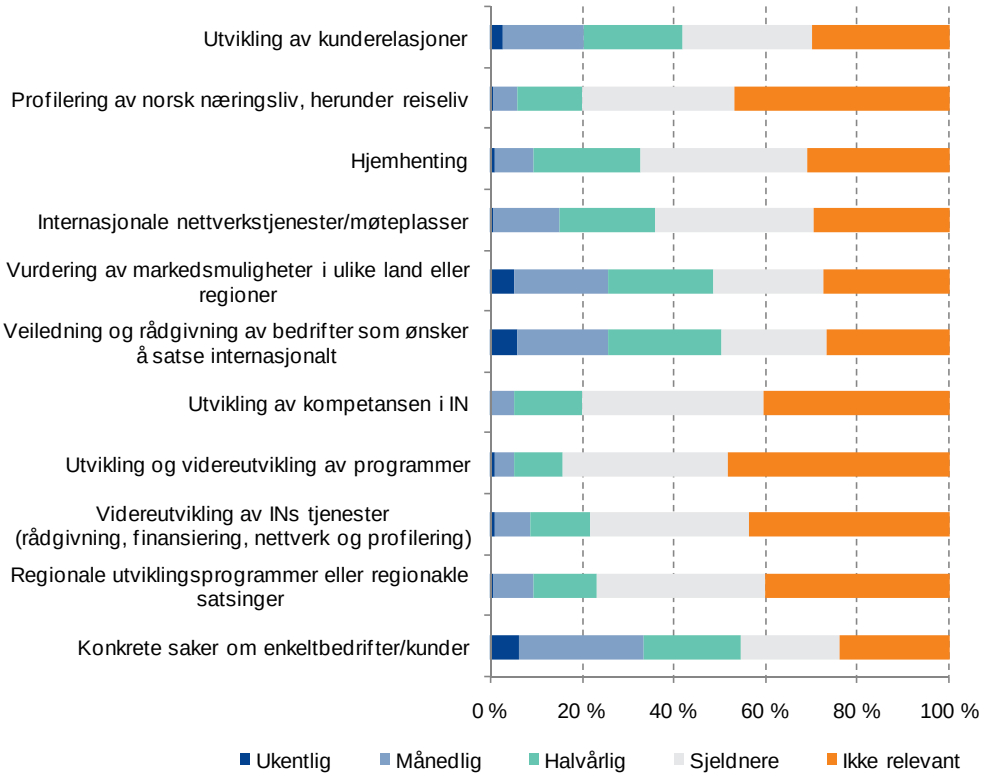
Nesten hver fjerde ansatt ved distriktskontorene oppgir at de fleste eller omlag halvparten av sakene gjelder tjenester som krever kontakt med utekontorene. Dette kan tyde på en viss spesialisering, slik at slike saker som krever kontakt med utekontorene plasseres hos et færre antall medarbeidere ved distriktskontorene. Intervjuene forteller at slik spesialisering og arbeidsdeling gjennomføres. Fire prosent av de ansatte ved distriktskontorene sier at det gjelder flertallet av sakene, noe som tyder på at et lite antall ansatte ved noen av distriktskontorene har ganske spesialiserte oppgaver, knyttet til internasjonalisering.

Selv om resultatene for kontakthyppighet ikke er sammenlignbare med Riksrevisjonens undersøkelse ser vi likevel en viss likhet i mønsteret på kontakten hvis vi ser på forskjellene mellom distriktskontorene. Vi ser at Sør-Trøndelag, Hordaland og Oslo og Akershus er de distriktskontorene som oppgir å ha størst andel saker som krever kontakt med utekontorene. Rundt halvparten av de ansatte ved disse kontorene oppgir at de har kontakt med et utekontor i omtrent halvparten av sakene eller i de fleste sakene. De andre distriktskontorene oppgir en betydelig lavere andel saker som krever kontakt. Hedmark, Buskerud og Vestfold og Nordland er de distriktskontorene hvor flest oppgir at det bare er i et mindretall av sakene som det kreves kontakt.

Dette viser at det er mange saker hvor det er behov for kontakt med utekontorene, men at disse er konsentrert til noen kontorer.

I spørreundersøkelsen ble det videre stilt spørsmål til de ansatte ved distriktskontorene om nettopp omfang og vurdering av kontakten med utekontorene. Spørsmålet her var hvor ofte medarbeiderne ved distriktskontorene er i kontakt med utekontorene og om hva, se Figur 10.8.

Figur 10.8 Hyppigheten i distriktskontorenes kontakt med utekontorene om ulike tjenester og oppgaver. N=287



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Figuren viser at mellom 50 og 70 prosent av de ansatte ved distriktskontorene oppgir å ha kontakt med utekontorene. Det er dermed mellom 30 og 50 prosent anser at det ikke relevant å ha slik kontakt, avhengig av tema.

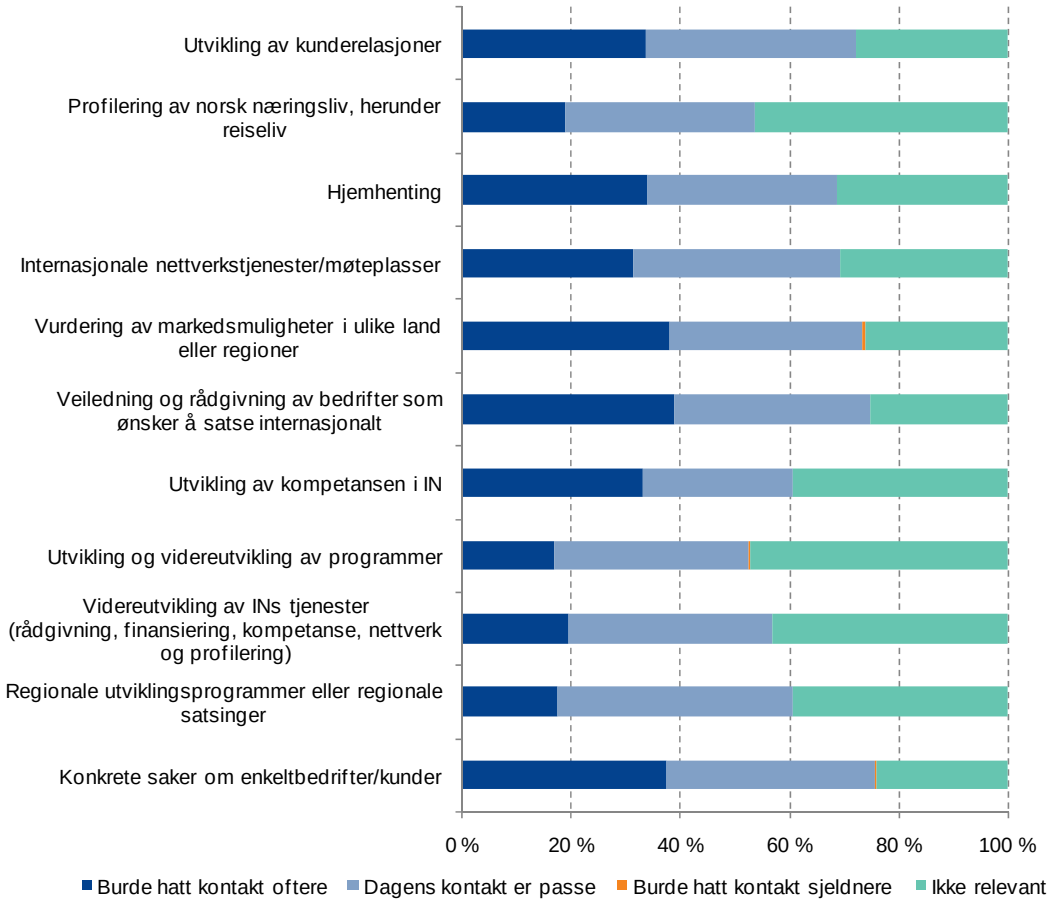
Figuren viser at det er forhold knyttet til kunder og kundeveiledning som er de hyppigste årsakene til at distriktskontorene tar kontakt med utekontorene. De fire områdene hvor det er mest ukentlig og månedlig kontakt er knyttet til konkrete saker om kunder, veiledning og rådgivning av bedrifter som ønsker å satse internasjonalt, vurdering av markedsmuligheter internasjonalt og utvikling av kunderelasjoner.

Vi ser også at det er en del kontakt rundt forhold som kan knyttes til utvikling av Innovasjon Norges egen kompetanse i internasjonalisering og markedskunnskap. Dette gjelder oppgaver som internasjonale nettverkstjenester/møteplasser og hjemhenting.

Fordelingen mellom de forskjellige distriktskontorene ser ut til å ha omtrent samme mønster som de totale tallene for kontakt.

Som en oppfølging av dette stilte vi spørsmål om de ansatte ved distriktskontorene opplever at kontakten er hyppig nok i forhold til de behov de opplever.

Figur 10.9 Distriktskontorenes vurdering av hyppigheten i kontakt i ulike tjenester og utviklingsoppgaver



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Avhengig av tema ser vi at rundt 30 prosent til 40 prosent av de ansatte ved distriktskontorene oppgir at de ønsker hyppigere kontakt med utekontorene. Unntak er aktiviteter som dreier seg om regionale utviklingsprogrammer og utvikling av tjenester og programmer.

Det er interessant å merke seg at de områdene hvor kontakten med utekontorene er størst også stort sett er de områdene hvor fleste også mener det hadde vært nyttig med mer kontakt (Konkrete saker om enkeltbedrifter, veiledning og rådgivning av enkeltbedrifter, vurdering av markedsmuligheter og utvikling av kunderelasjoner.)

Her ser vi også at en ganske stor andel av respondentene synes hyppigheten av kontakt er passe. Det er derimot så godt som ingen som mener kontakten burde vært sjeldnere.

Ser vi på den fylkesvise fordelingen ser vi at de distriktskontorene med mest kontakt også er de hvor det er mange som mener at kontakten er på et passe nivå. Etterspørselen etter

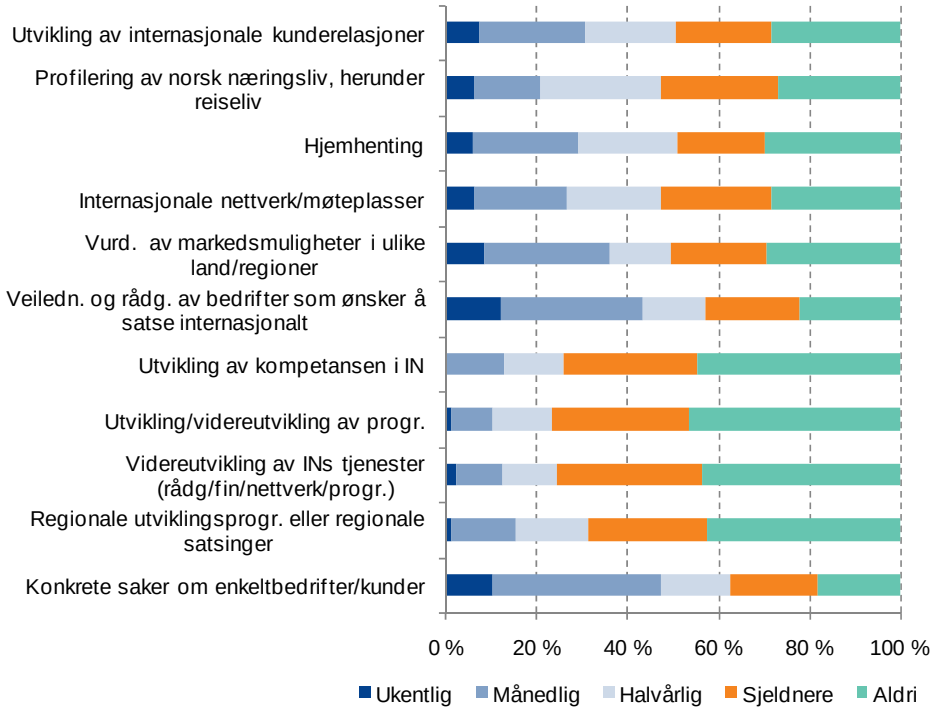
mer kontakt er dermed ofte større blant regionkontorer som ikke har så omfattende kontakt i dag.

Respondentene ble også bedt om å gi en helhetsvurdering av sin kontakt med utekontorene. Omtrent halvparten (49 prosent) av de spurte ved distriktskontorene oppgir at samarbeidet med utekontorene hverken er godt eller dårlig, mens 44 prosent oppgir at samarbeidet er godt eller svært godt. Svært få mener samarbeidet er dårlig. Vi ser også at det er de distriktskontorer som har hyppigst kontakt med utekontorene som gjennomgående er mest positive i sin vurdering av samarbeidet.

10.4.3 Utekontorenes kontakt med distriktskontorene

Tilsvarende spørsmål er stilt om distriktskontorene til de ansatte ved utekontorene, se Figur 10.10.

Figur 10.10 Utekontorenes hyppighet i kontakt med distriktskontorene i ulike tjenester og oppgaver



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

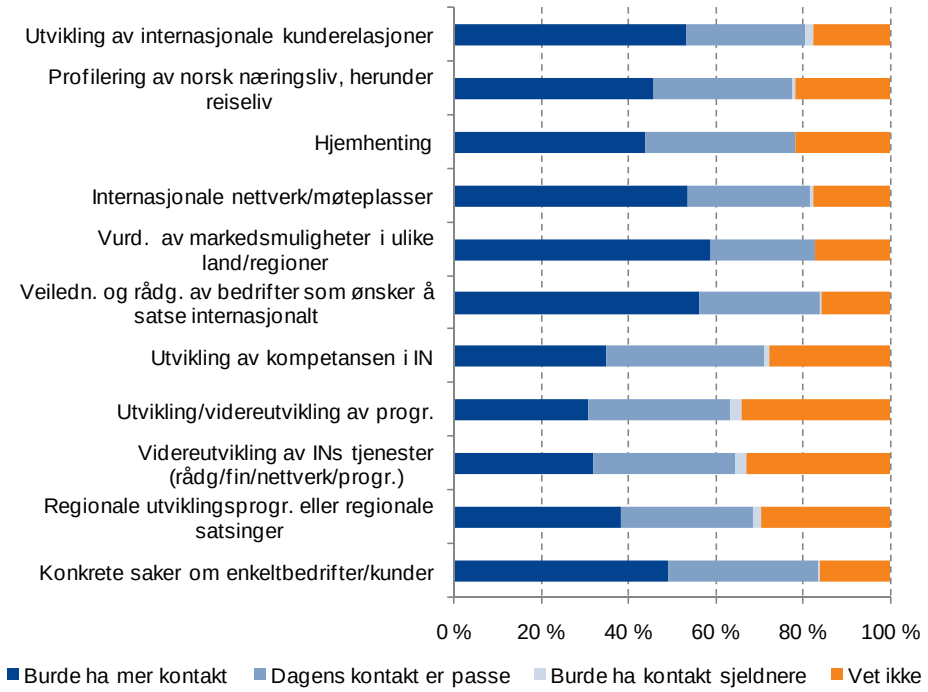
Vi ser at over 80 prosent av de ansatte ved utekontorene har hatt kontakt med distriktskontorene i saker om enkeltbedrifter. Nær halvparten av de ansatte ved utekontorene oppgir at de månedlig eller oftere er i kontakt med distriktskontorene.

Som vi ser er naturlig nok også utekontorenes kontakt med distriktskontorene dominert av kontakt om konkrete saker som gjelder bedrifter/kunder osv. (Konkrete saker om enkeltbedrifter, veiledning og rådgivning av enkeltbedrifter, vurdering av markedsmuligheter og utvikling av kunderelasjoner)

I de spørsmålene som dreier seg om internasjonalisering, er det fra 30 prosent til 40 prosent av de ansatte ute som har kontakt med distriktskontorer månedlig eller oftere

Når vi ser på utekontorenes vurdering av hyppigheten av kontakt ser vi følgende:

Figur 10.11 Utekontorenes vurdering av hyppigheten på kontakt med distriktskontorene i ulike tjenester og oppgaver



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Det er i hovedsak de samme områdene knyttet til internasjonalisering (Konkrete saker om enkeltbedrifter, veiledning og rådgivning av enkeltbedrifter, vurdering av markedsmuligheter og utvikling av kunderelasjoner) hvor respondenter ved utekontorene mener en burde ha mer kontakt om, i tilegg til internasjonale nettverkstjenester/møteplasser.

Vi ser også at andelen som oppgir at de ønsker oftere kontakt med distriktskontorene gjennomgående er høyere enn andelen hos distriktskontorene som ønsker hyppigere kontakt.

I intervjuer som vi har gjort med utekontorene gis det også ofte uttrykk for at de kunne ønske å ha mer kontakt. Gjerne da i den forstand at distriktskontorene burde være mer aktive i sin kontakt, særlig om kunderelaterte forhold. Dette for å sikre at kunden får best mulig veiledning.

Nær halvparten av de spurte ved utekontorene oppgir at de synes kontakten med distriktskontorene hverken er god eller dårlig, mens 36 prosent sier at kontakten er god eller svært god. 15 prosent av de spurte sier at kontakten med distriktskontorene er dårlig eller svært dårlig.

Vi tolker svarene på disse spørsmålene som uttrykk for et behov for gjensidig kontakt mellom distriktskontorer og utekontorer, og at det fra begge sider, men særlig fra utekontorene uttrykkes et behov for å styrke denne kontakten. En stor andel av de spurte gir også uttrykk for at kontakten er god.

Dette indikerer at de kvalitative utsagnene om gevinstene gjennom samhandling etter fusjonene, får en bekreftelse gjennom den kvantitative kartleggingen, siden behovene bekreftes. Samtidig ligger det et forbedringspotensial i omfang og hyppighet.

Fra de kvalitative intervjuene med utekontorene går det fram at samarbeidet og kontakt med distriktskontorene har hatt en positiv utvikling. Det er mye kontakt om veiledning og

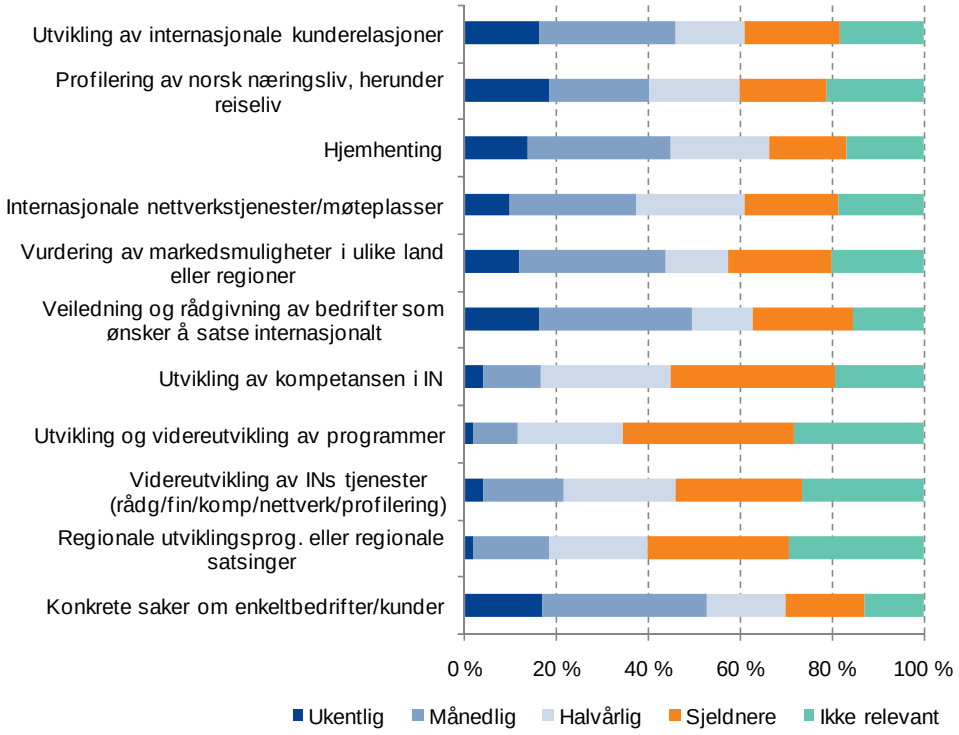
oppfølging av kunder og i sammenheng med hjemhenting av informasjon. Omfanget av kontakten varierer, avhengig av hvor store de internasjonalt rettede bransjene er i distriktskontorenes porteføljer. Distriktskontorene har en viktig rolle når det gjelder å sile kunder slik at det er de rette kundene som videreformidles til utekontorene. Samtidig etterlyses det enda bedre samarbeid med distriktskontorene. Det etterlyses bedre struktur på samarbeidet. Representanter for distriktskontorene burde i større grad få anledning til å følge prosessene med kundene ut. I dag oppleves det å være litt for personavhengig. Et innspill er at distriktskontorene i dag i for liten grad måles på internasjonalisering og dermed mangler incentiver for innsats på dette området. Samtidig påpekes det også at utekontorene har en forpliktelse å markedsføre seg overfor distriktskontorene gjennom kontakt og besøk.

Hovedoppfatninger er likevel at samarbeidet med distriktskontorene er ganske bra, men at det kunne vært bedre. Nesten halvparten av respondentene mener samarbeidet verken er godt eller dårlig (49 prosent). Mens vel 35 prosent oppgir at samarbeidet er svært eller ganske godt. 15 prosent oppgir at samarbeidet er ganske dårlig eller svært dårlig.

10.4.4 Utekontorenes kontakt med hovedkontor

Respondentene fra utekontorene oppgir at de hyppigst har kontakt med hovedkontoret om konkrete saker om enkeltbedrifter og kunder og i sammenheng med veiledning og rådgivning av bedrifter.

Figur 10.12 Omfanget av utekontorenes kontakt med hovedkontoret i ulike tjenester og oppgaver



Note: Kontakt er definert som kontakt med Stab, Reiseliv og Tjenester og programmer ved hovedkontoret

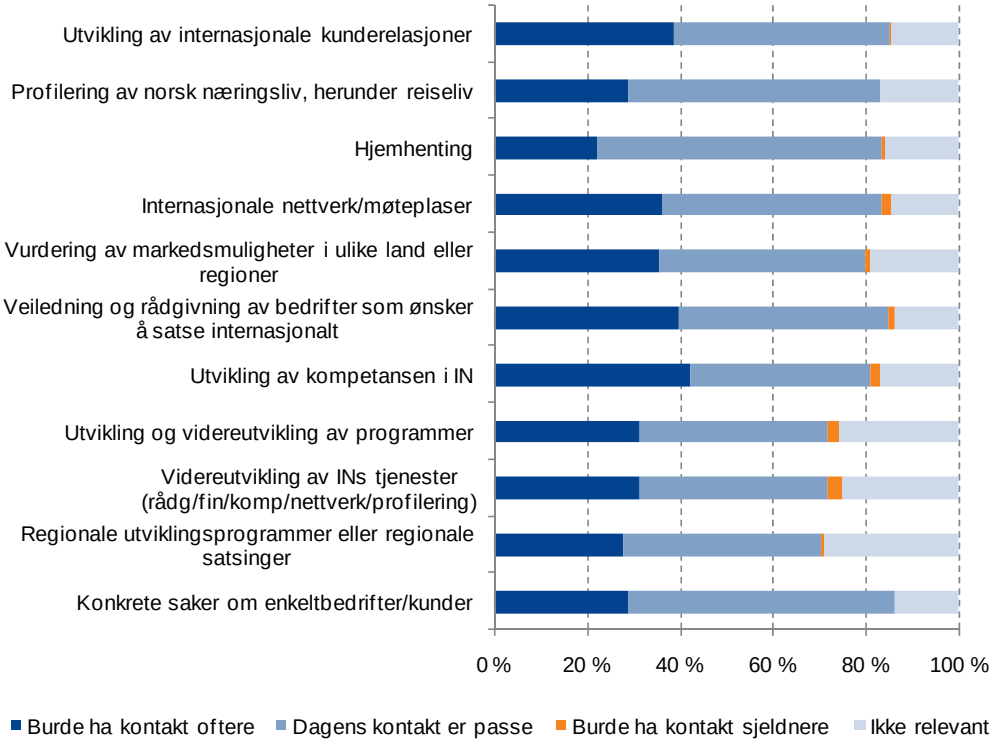
Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Utvikling av internasjonale kunderelasjoner og internasjonale nettverkstjenester er også aktiviteter det er ganske mye kontakt om. Den type aktivitet det er mindre kontakt om er regionale utviklingstjenester og utvikling og videreutvikling av programmer og tjenester.

Dette viser at utekontorenes kontakt med hovedkontoret i stor grad er knyttet til kunderelaterte forhold og i mindre grad rettet mot interne faglige utviklingsaktiviteter.

Selv om mange ved utekontorene har relativt hyppig kunderelatert kontakt med hovedkontoret (konkret saker som enkeltbedrifter/kunder, veiledning av bedrifter som ønsker å satse internasjonal utvikling av internasjonale kunderelasjoner, vurdering av markedsmuligheter) mener likevel mange at kontakten burde være enda hyppigere.

Figur 10.13 Vurdering av hyppigheten av kontakt med hovedkontoret i ulike tjenester og oppgaver



Note: Kontakt er definert som kontakt med Stab, Reiseliv og Tjenester og programmer ved hovedkontoret

Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Likevel er det kontakt knyttet til utviklingen av kompetansen i Innovasjon Norge som utekontorene særlig ønsker hyppigere kontakt om. Hovedkontoret har ansvaret for videreutdanning i Innovasjon Norge og utekontorene, med små miljøer og stor avstand til hovedkontoret kan oppleve at de er litt isolert i forhold til tilbud og mulighet om kompetanseutviklende tiltak.

Vi legger også merke til at hjemhenting av kunnskap er en oppgave som et flertall mener det er tiltrekkelig kontakt om i dag.

Fra intervjuene kan vi trekke fram utfyllende momenter om utekontorenes samarbeid med hovedkontoret.

Utekontorene opplever at det faglige samarbeidet med hovedkontoret først og fremst er knyttet til de sektoransvarlige og programansvarlige ved hovedkontoret. Disse har en ganske hyppig kontakt med, gjerne i sammenheng med prosesser rundt kunder. Sektor- og programansvarlige kan tidvis fungere som kontaktledd og koordinatorer i sammenheng med prosesser opp mot kunder. Utekontorene har også kontakt med de ved hovedkontoret som arbeider med messer og delegasjoner og andre støtteenheter.

Ikke alle ved utekontorene opplever all kontakt med hovedkontoret som like fruktbar. Hovedkontoret kan ikke alltid gi god faglig støtte, og preges – til dels i økende grad – som tungrodd og byråkratisk. Hovedkontoret kommer for ofte med bestillinger av utredninger og krav til rapportering som flere av respondentene ved utekontorene ikke ser nytten av. Dette stjeler tid og kapasitet som kunne vært benyttet mer produktivt.

Totalinntrykket av utekontorenes samarbeid med hovedkontoret er positivt Over 60 prosent mener samarbeidet er svært godt eller godt. 33 prosent mener samarbeidet verken er godt eller dårlig, mens bare 5 prosent mener samarbeidet er ganske eller svært dårlig.

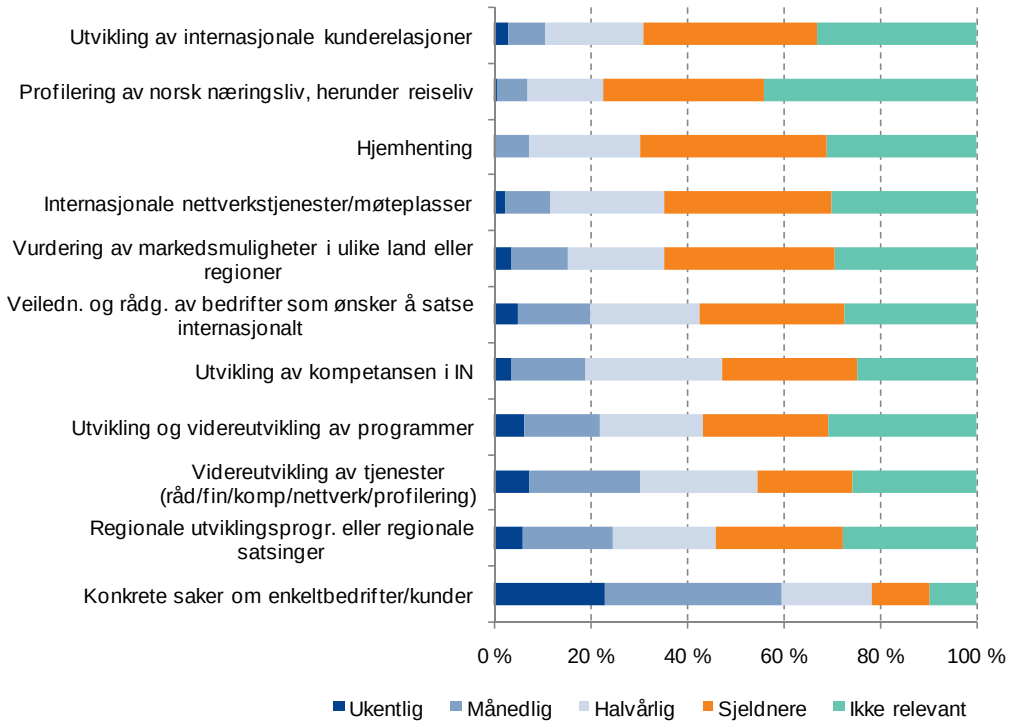
10.4.5 Kontakt mellom utekontor og utekontor

I spørreundersøkelsen ble det ikke spurt eksplisitt om kontakt mellom utekontorene. I de kvalitative intervjuene med utekontorene kom det likevel fram at flere av utekontorene jobber tett sammen med andre utekontorer. Dette gjelder særlig i utekontorer som ligger samme region (Asia, Amerika osv.) Kontorene i en region kan møtes flere ganger i året for koordinering av felles initiativer og felles markedsføring. Disse møtene har også betydning i forhold til å gjøre kontorene kjent med hverandre og bidra til å bryte ned eventuelle kulturelle barrierer. Utekontorene har også samarbeid med andre utekontorer i situasjoner hvor kunder har relasjoner til utekontorer på flere steder.

10.4.6 Distriktskontorenes kontakt med hovedkontoret

Distriktskontorenes kontakt med hovedkontoret er særlig knyttet til konkrete saker om enkeltbedrifter og kunder.

Figur 10.14 Distriktskontorenes kontakt med hovedkontoret i ulike tjenester og oppgaver



Note: Kontakt er definert som kontakt med Stab, Reiseliv og Tjenester og programmer ved hovedkontoret

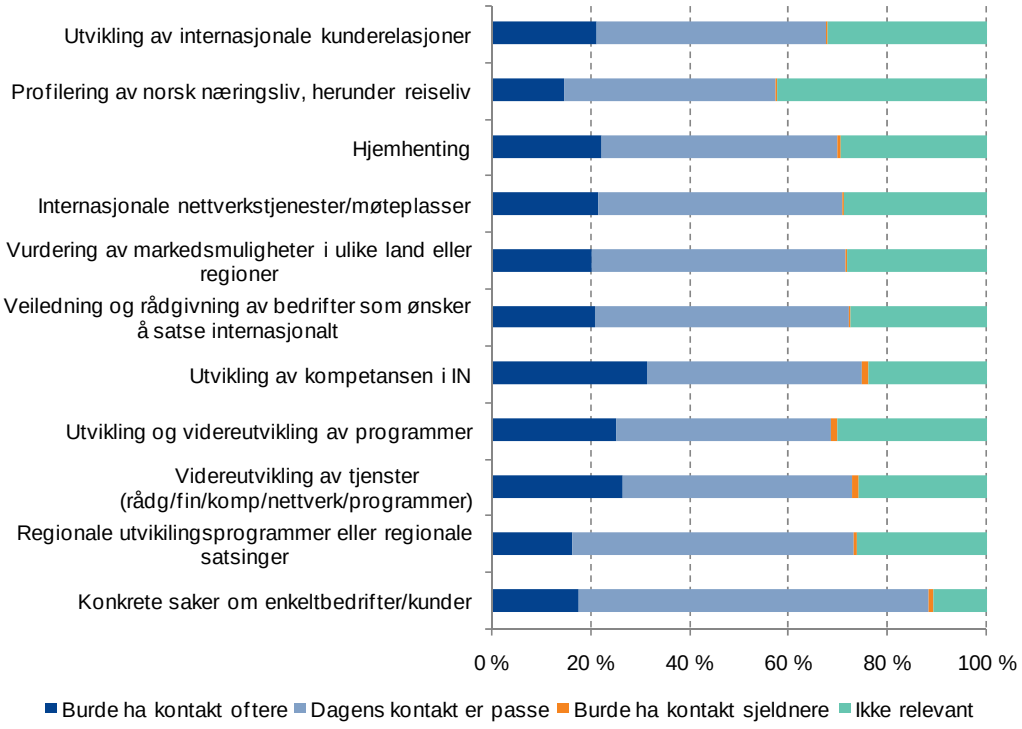
Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Nesten 60 prosent av respondentene fra distriktskontorene oppgir at de har månedlig eller ukentlig kontakt med hovedkontoret om enkeltbedrifter/ kunder. Hyppigheten av kontakt om andre forhold er betydelig lavere. Videreutvikling av Innovasjon Norges tjenester er den oppgave et er nest mest kontakt om. Ca 30 prosent har månedelig eller ukentlig kontakt om dette.

Det er relativt begrenset kontakt om utvikling av kompetanse og produktutvikling. Blant disse er det videreutvikling av tjenester det er mest kontakt om. Den type kontakt distrikts-kontorene har minst kontakt med hovedkontoret om, gjelder den type oppgaver som utekontorene vanligvis har som viktige oppgaver (hjemhenting, profilering, utvikling av internasjonale nettverk og møteplasser med mer.)

Selv om omfanget av kontakt varierer sterkt, kan det se ut som om kontakthyppigheten har et nivå som oppfattes som rimelig.

Figur 10.15 Distriktskontorenes vurdering av hyppighet i kontakt med hovedkontoret i ulike tjenester og oppgaver



Note: Kontakt er definert som kontakt med Stab, Reiseliv og Tjenester og programmer ved hovedkontoret

Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Det er jevnt over ca 20 prosent som mener kontaktene burde være høyere og gjerne dobbelt så mange (40 prosent og over) som mener kontakthyppigheten er passe. For flere av tjenestene er andelen som oppgir at spørsmålet ikke er relevant høy.

Vi ser at det i hovedsak oppfattes å være tilstrekkelig kontakt med hovedkontoret knyttet til konkret kontakt med bedrifter/kunder. En kommentar i den sammenheng er at det er at ansvarsdelingen mellom hovedkontoret og distriktskontoret mht. hvem som skal være kundekontakt ikke alltid har vært like klar. Distriktskontorene har opplevd at folk fra hovedkontoret går i dialog med kunder uten at distriktskontoret er informert. Økende systematisering av kundeoppfølgingen har redusert dette problemet siden rollene framstår som klarer definert.

De tjenester hvor det er flest som ønsker hyppigere kontakt er innenfor tjenesteutvikling og kompetansetiltak internt i Innovasjon Norge.

Vi ser også at det er en viss interesse for hyppigere kontakt om de tjenestene som utekontorene vanligvis leverer. Dette kan tolkes som et ønske fra distriktskontorene om å få delta sterkere i denne type aktiviteter. Dette må ses i sammenheng med de oppfatningene representanter for utekontorene har gitt utrykk for hvor en ønsker tettere kontakt med distriktskontorene, og at distriktskontorene i større grad skal få følge med kunden ut.

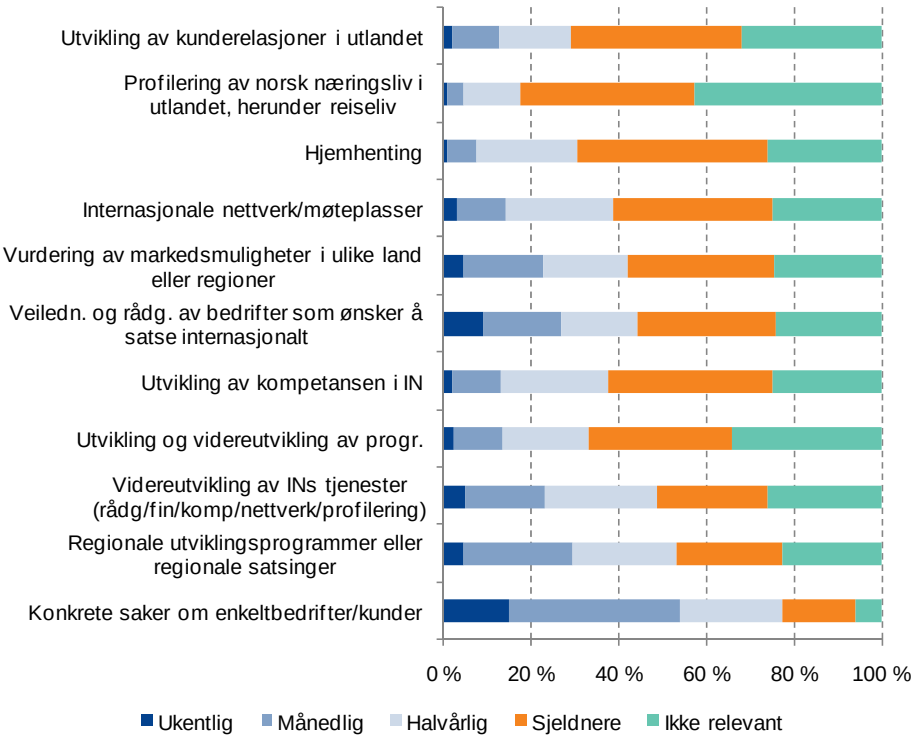
Andre typer kontakt som distriktskontorer ønsker mer kontakt om er støttefunksjoner ved hovedkontoret (informasjon med mer). Enkelte har påpekt at disse er for små i forhold til å serve hele organisasjonen og at de derfor har begrenset kapasitet til å yte bistand til distriktskontorene.

I hovedtrekk karakteriseres samarbeidet mellom distriktskontorene og hovedkontoret som godt. Over 65 prosent av respondentene fra distriktskontorene mener at samarbeidet med hovedkontoret er svært eller ganske godt. Ca 28 prosent oppgir at samarbeidet er verken godt eller dårlig, mens en svært liten andel (6 prosent) opplever samarbeidsforholdene som ganske eller svært dårlige.

10.4.7 Kontakt mellom distriktskontor og distriktskontor

I Figur 10.16 ser vi at kontakt mellom distriktskontorene er mindre utbredt enn en kontakt med andre deler av organisasjonen.

Figur 10.16 Kontakten mellom distriktskontorene i ulike oppgaver

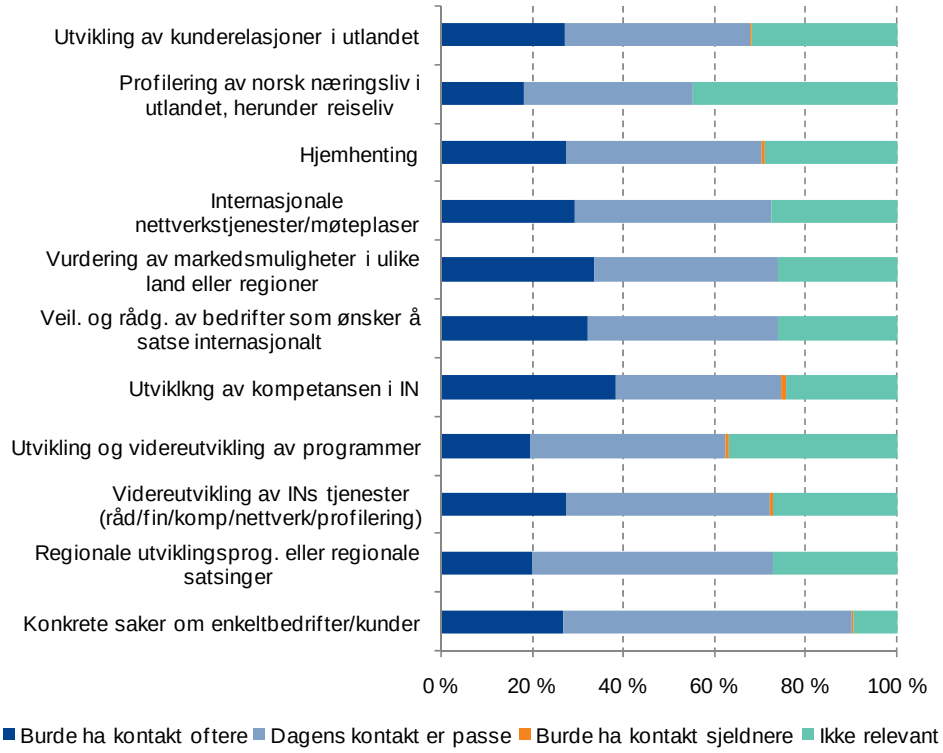


Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Igjen er det kontakt om konkrete saker om enkeltbedrifter/kunder som dominerer. Noe over 50 prosent har ukentlig eller månedlig kontakt med et annet distriktskontor om dette. Dette skulle tilsi at det er ganske menge kunder som har relasjoner til flere distriktskontorer samtidig. Den nest hyppigste formen for kontakt er knyttet til regionale utviklings-

programmer eller regionale satsinger (ca. 30 prosent). Dette er ikke overraskende siden mange regionale satsinger kan være fylkesoverskridende. Det er også interessant at det er relativt mye kontakt med andre distriktskontorer i sammenheng med rådgivning overfor bedrifter som ønsker å satse internasjonalt (ca. 28 prosent) og når det gjelder å vurdere markedsmuligheter i ulike land eller regioner (ca. 25 prosent). Det er dermed ikke bare utekontorene som ses som en informasjonskilde i den sammenheng, men også andre distriktskontorer.

Figur 10.17 Vurdering av hyppigheten av kontakt med andre distriktskontorer i ulike oppgaver



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

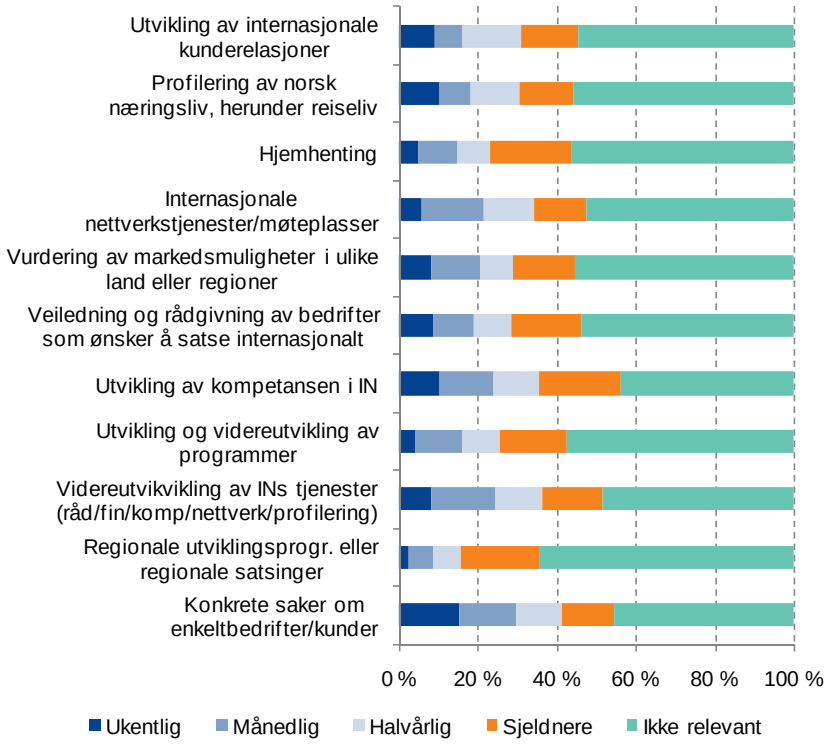
Når det gjelder distriktskontorenes vurdering av hyppigheten av kontakt med andre distriktskontorer er det særlig i sammenheng med utvikling av kompetansen i Innovasjon Norge en ønsker tettere kontakt med andre distriktskontorer (neste 40 prosent ønsker hyppigere kontakt). Dette viser at mange ved distriktskontorene mener en har mye å lære av de andre distriktskontorene. En ser også her at det er ganske store andeler som ønsker mer kontakt med andre distriktskontorer om vurdering av markedsmuligheter i ulike land eller regioner (ca. 34 prosent) og veiledning og rådgivning av bedrifter som ønsker å satse internasjonalt (ca. 32 prosent). Det er også et behov for mer kontakt om hjemhenting av kunnskap. I denne sammenheng antar vi at dette betyr at distrikts-kontorene mener de kan lære av hverandre.

Hovedinntrykket som formidles er at samarbeidet med de andre distriktskontorene er godt. Mer en 60 prosent oppgir at samarbeidet er svært eller ganske godt. Vel 32 prosent oppgir samarbeidet som verken bra eller dårlig. Litt over 7 prosent oppgir at samarbeidet er ganske eller svært dårlig.

10.4.8 Hovedkontorets kontakt med utekontorene

Kontakten fra hovedkontoret med utekontorene om faglige spørsmål omfatter en relativt begrenset del av hovedkontorets bemanning. Dette gjelder ført og fremst medarbeidere i divisjon tjenester og programmer og divisjon utland. Figur 10.18 viser omfanget av kontakten.

Figur 10.18 Hovedkontorets kontakt med utekontorene i ulike tjenester og utviklingsoppgaver

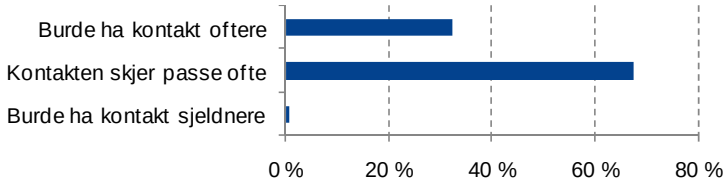


Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Figuren viser at det er store andeler av medarbeiderne ved hovedkontoret hvor kontakt med utekontorene ikke er en del av deres arbeidsoppgaver. Dette gjelder personell med stabs- og støtteoppgaver. Det generelle bildet er at der ganske lite kontakt fra hoved-kontorene med utekontorene. Igjen er det kontakt om konkrete saker om enkeltbedrifter/ kunder som er den hyppigste årsaken til kontakt. Ca. 30 prosent har kontakt ukentlig eller månedlig om dette. De neste kategoriene tjenester og oppgaver det er mest kontakt om er videreutvikling av Innovasjon Norges tjenester og utvikling av kompetansen i Innovasjon Norge. Vi har tidligere sett at mange ved utekontorene etterlyser en tettere kontakt med hovedkontoret.

Når det gjelder vurderingen av hyppigheten av kontakten er den her ikke spesifisert på tjenester og oppgaver.

Figur 10.19 Hovedkontorets vurdering av hyppigheten i kontakt med utekontorene



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

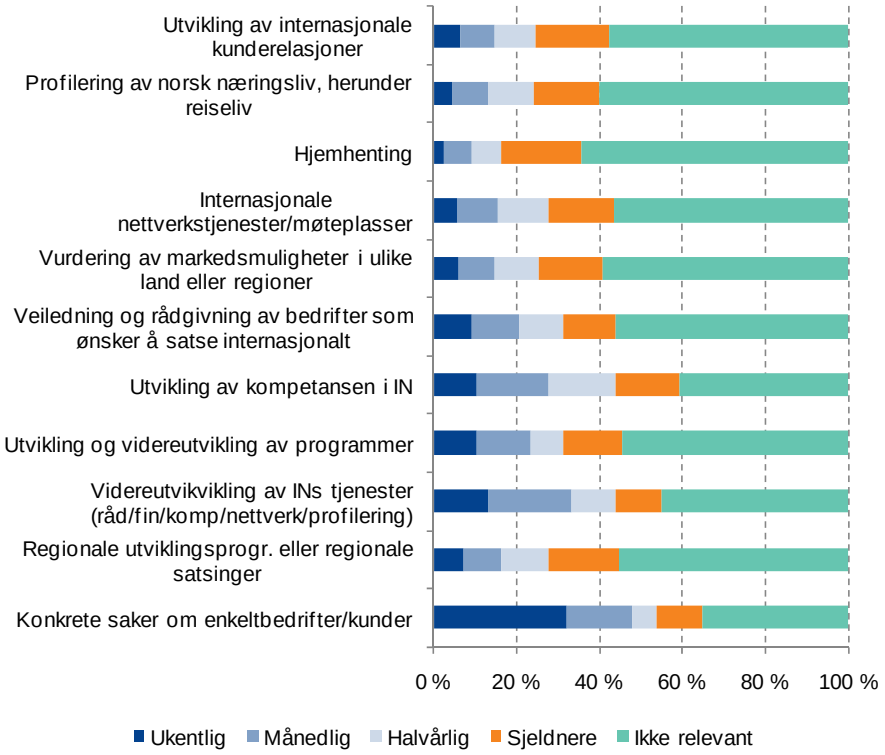
Blant de som har kontakt med utekontorene er det er klart flertall som mener kontakten er tilstrekkelig slik den er i dag (67 prosent). Om lag 30 prosent mener kontakten burde være hyppigere.

Hovedinntrykket er at det er et godt samarbeid mellom hovedkontoret og utekontorene fra hovedkontorest ståsted. Det er et klart flertall av de spurte som mener samarbeidet med utekontorene er svært eller ganske godt (ca. 60 prosent). Halvparten av disse mener samarbeidet er svært godt. Omtrent 37 prosent mener samarbeidet verken er godt eller dårlig. Svært få (ca. 3 prosent) mener samarbeidet er svært eller ganske dårlig.

10.4.9 Hovedkontorets kontakt med distriktskontorene

Respondenter fra hovedkontorets kontakt med distriktskontorene er mer omfattende enn for utekontorene.

Figur 10.20 Hyppigheten i hovedkontorets kontakt med distriktskontorene i ulike tjenester og utviklingsoppgaver

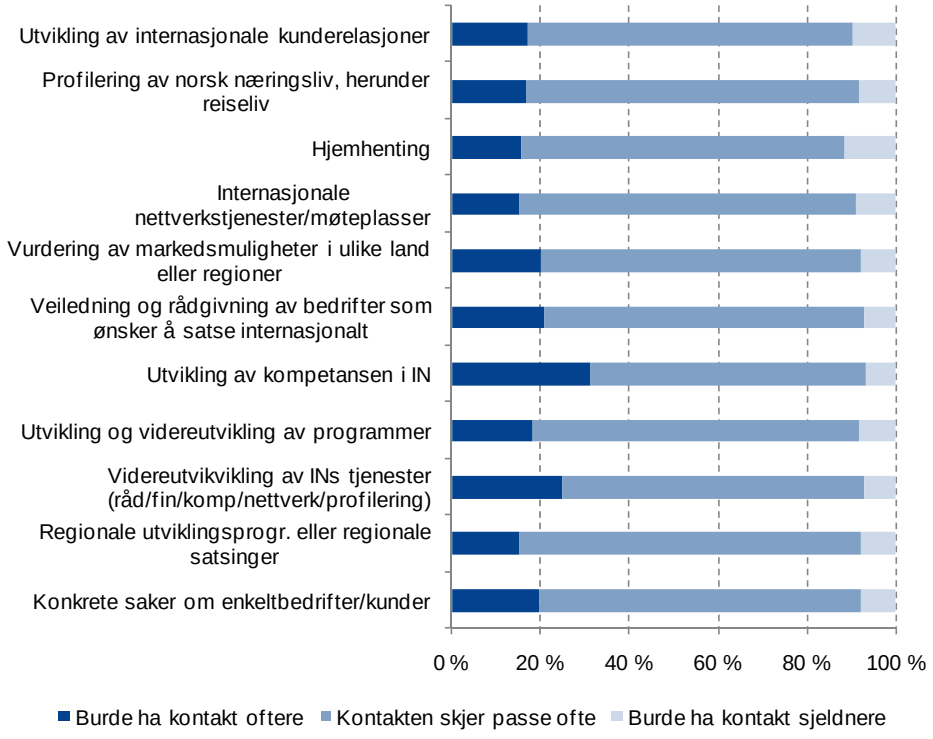


Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Vi ser at kontakt om konkrete saker om enkeltbedrifter/kunder er den tjeneste/oppgave det er hyppigst kontakt om. Nesten 60 prosent oppgir å ha ukentlig eller månedlig kontakt om dette. Dette kan både omfatte rådgivning i forhold til tjenester og programmer, men også mer tekniske spørsmål knytte til finansiering med mer.

Den nest hyppigste kontakten er om videreutvikling av Innovasjon Norges tjenester og programmer og deretter følger utvikling av kompetansen i Innovasjon Norge. Også her er det store andeler av medarbeiderne som svarer at dette ikke er relevant for dem.

Figur 10.21 Hovedkontorets vurdering av kontakten med distriktskontorene



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Blant respondentene som har kontakt er det svært mange som mener at dagens kontakt-hyppighet er tilstrekkelig. Det er verdt å merke seg at de to områdene hvor flest mener at kontakten burde være hyppigere - utviklingen av kompetansen i Innovasjon Norge og videreutviklning av Innovasjon Norges tjenester - er områder hvor kontakten relativt sett er ganske hyppig allerede i dag.

Hovedinntrykket som formidles er at samarbeidet mellom hovedkontoret og distrikts-kontorene er godt, sett fra hovedkontorets ståsted. Over 65 prosent av respondentene oppgir at samarbeidet med distriktskontorene er svært eller ganske godt. Også her mener halvparten av disse at samarbeidet er svært godt. Omtrent 29 prosent mener samarbeidet verken er godt eller dårlig. Det er svært få (ca. 5 prosent) som oppfatter samarbeidet som svært eller ganske dårlig.

11 GRENSEFLATER MOT ANDRE AKTØRER

Innovasjon Norge opererer i et åpent system med mange grenseflater, både overfor oppdragsgivere, samarbeidspartnere i virkemiddelapparatet, organisasjoner for næringslivet og andre aktører. Kontakten med andre er omfattende. Det er særlig næringsorganisasjoner i Norge og eksterne konsulenter de fleste i Innovasjon Norge har kontakt med. Minst kontakt har Innovasjon Norge med departementene. Næringsorganisasjoner fremstår også som en av de viktigste eksterne aktører å ha kontakt med, men også fylkeskommuner og kommuner er viktige samarbeidsparter.

11.1 OMFATTENDE KONTAKT MED EKSTERNE AKTØRER

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å oppgi omfang av samarbeid med andre aktører. Nedenfor vises andelen av de spurte som oppgir å ha hatt kontakt med en eller flere av følgende institusjoner siste år. Tabell 11.1 viser omfanget av ansattes kontakt med eksterne, fordelt på de forskjellige divisjonene.

Tabell 11.1 Omfanget av ansattes kontakt med eksterne aktører, fordelt etter ansattes divisjonstilhørighet. Prosentandel som oppgir å ha hatt kontakt

	Divisjon tjenester og programmer	Divisjon Norge - distriktskontor	Divisjon utland - utekontor	Total
Næringsorganisasjoner i Norge	85 %	70 %	85 %	73 %
Kommuner	40 %	85 %	25 %	54 %
Fylkeskommuner	51 %	82 %	42 %	58 %
Fylkesmannen	19 %	57 %	7 %	30 %
Nærings- og handelsdepartementet	70 %	24 %	35 %	40 %
Kommunal- og regionaldepartementet	37 %	14 %	6 %	19 %
Landbruks- og matdepartementet	28 %	16 %	6 %	17 %
Fiskeri- og kystdepartementet	25 %	9 %	12 %	14 %
Utenriksdepartementet	40 %	9 %	54 %	32 %
Norges forskningsråd	53 %	66 %	30 %	52 %
SIVA	37 %	28 %	11 %	24 %
Virkemiddelapparatet for øvrig	45 %	66 %	26 %	45 %
Eksterne konsulenter	79 %	87 %	57 %	73 %
Intsok	12 %	6 %	32 %	16 %
Fagdepartementer i utlandet	21 %	2 %	44 %	18 %
Næringsorganisasjoner, bransje-organisasjoner, handelskammer e.l. i utlandet	47 %	28 %	78 %	45 %
Industrielle nettverk/clustre i utlandet	28 %	18 %	60 %	30 %
Forskningsinstitusjoner, universiteter i utlandet	35 %	21 %	54 %	32 %
Lokale bedrifter/potensielle samarbeidspartnere i utlandet	42 %	40 %	88 %	51 %
Svarende	94	271	171	649
Ikke svar	10	20	9	88

Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Det framkommer en klar rolledeling gjennom kontaktmønsteret, i tråd med arbeidsdelingen mellom utekontor, distriktskontor og hovedkontor. For distriktskontorene er naturlig nok mange av de ansatte i kontakt med lokale og regionale myndigheter, mens utekontorene selvsagt har mer kontakt med institusjoner i utlandet og litt mindre kontakt med hjemlige aktører. Det er likevel interessant at så mange som 42 prosent av de ansatte ved utekontorene har hatt kontakt med fylkeskommunene.

For divisjon tjenester og programmer er næringsorganisasjoner og Nærings- og handelsdepartementet viktigst, for distriktskontorene er kommuner, fylkeskommuner, næringsorganisasjoner og øvrig virkemiddelapparat viktigst. For utekontorene er næringsorganisasjoner, bedrifter og samarbeidspartnere i utlandet og industrielle clustre og nettverk i utlandet viktigst

I de kvalitative intervjuene beskrives kontakten nærmere. Når det gjelder kontakten med departementene oppleves det å være store kulturforskjeller mellom departementene, i måten de opptrer på. Noen er opptatt av gode faglige prosesser, andre er mer distansert, og andre mer detaljstyrende. Formelt har Innovasjon Norge rapportering til departe-

mentene hver sjette måned. De formelle kontaktmøtene omfatter i hovedsak rapportering på de respektive departementenes oppdragsbrev. I møtene diskuteres også dagsaktuelle utfordringer i norsk næringsliv og mulige implikasjoner for politikkutforming og virkemiddelrammer. Samtidig har mange i Innovasjon Norge også annen kontakt med departementene, hvor innspill til og utforming av programmer og andre forhold kan være tema.

På virkemiddelsiden framheves skattefunn (virkemiddel i Norges forskningsråd hvor Innovasjon Norge er kundefront), som noe som sies å fungere godt og der samarbeidet er avklart. Overfor SIVA svært noe overlapp på virkemiddelsiden. Det vises til å være etablert et godt samarbeid på nasjonalt nivå, men at det er en utfordring å få samarbeidet til å gi effekt regionalt nivå.

På distriktskontornivå er det særlig fylkeskommunen og fylkesmann som er interessante samarbeidspartnere, og fra både distriktskontorer og fylkeskommunalt hold gis det uttrykk for at samarbeidet fungerer godt. Innovasjon Norge er ofte tungt inne i å utforme de regionale utviklingsplanene (RUP). Det er også gjensidig informasjonsutveksling og uttale-muligheter og felles møter med politisk og administrativ ledelse.

Tabell 11.2 Viktigheten av kontakt, vurdert på en skala fra en til fem.1= Svært viktig, 5= Ikke viktig i det hele tatt. Midtpunkt=3, verken eller. Gjennomsnittsverdi for hvert spørsmål

	Divisjon Tjenester og programmer	Divisjon Norge - distriktskontor	Divisjon utland - utekontor	Total
Næringsorganisasjoner	1,8	2,1	1,6	2,1
Kommuner	3,1	2,0	3,0	2,6
Fylkeskommuner	2,7	2,0	2,9	2,5
Fylkesmannen	3,4	2,6	3,2	3,0
Nærings- og handelsdepartementet	2,0	3,2	2,4	2,7
Kommunal- og regionaldepartementet	2,7	3,3	3,1	3,1
Landbruks- og matdepartementet	3,0	3,4	3,2	3,2
Fiskeri- og kystdepartementet	3,2	3,6	3,1	3,3
Utenriksdepartementet	2,8	3,6	2,1	2,9
Norges forskningsråd	2,4	2,4	2,4	2,5
SIVA	2,8	3,1	2,9	3,1
Virkemiddelapparatet for øvrig	2,4	2,1	2,6	2,4
Eksterne konsulenter	2,3	2,3	2,6	2,5
Intsok	3,8	3,7	3,0	3,5
Fagdepartementer i utlandet	3,4	3,9	2,4	3,4
Næringsorganisasjoner, bransje-organisasjoner, handelskammer e.l. i utlandet	2,9	3,4	1,8	2,8
Industrielle nettverk/clustre i utlandet	2,9	3,3	1,8	2,9
Forskningsinstitusjoner, universiteter i utlandet	3,0	3,4	2,1	3,0
Lokale bedrifter/potensielle samarbeidspartnere i utlandet	2,9	2,9	1,6	2,6
Svarende	95	272	174	666
Ikke svar	9	19	6	71

Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

For divisjon tjenester og programmer ser vi at kontakt med næringsorganisasjoner, Nærings- og handelsdepartementet som særlig viktig. Minst viktig er kontakt med INTSOK, Fylkesmannen og fagdepartementer i utlandet. Divisjon Norge (DKene) oppgir at de aktører som det er viktigst å være i kontakt med er kommuner og fylkeskommuner samt næringsorganisasjoner. Minst viktig er kontakt med fagdepartementer i utlandet og INTSOK, Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet. Representanter fra Divisjon utland (UK) trekker fram næringsorganisasjoner, lokale bedrifter/potensielle samarbeidspartnere i utlandet som særlig viktige. De trekker også fram nærings-organisasjoner i utlandet og industrielle nettverk/clustre. Minst viktig er kontakt med Landbruks og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Det er et lite paradoks at Innovasjon Norges ansatte selv betrakter kontakt med nærings-organisasjoner som svært viktig. I intervjuer med representanter for næringsorganisa-sjonene ser vi at de ikke gir utrykk for at Innovasjon Norge er særlig aktiv eller synlig i

forhold til dem. Vi er usikre på årsaken til dette, men tror det kan ha sammenheng med at våre kilder fra næringsorganisasjonene i hovedsak er høyt plasserte i organisasjonen. Slik svarene til Innovasjon Norges ansatte er, får en inntrykk av at det heller er næringsorganisasjoner regionalt og/eller på lavere nivå en har kontakt med framfor toppnivået som vi stort sett har vært i kontakt med. Slik vi ser det kan derfor næringsorganisasjonenes betraktninger være utrykk for et savn etter et kontaktpunkt med Innovasjon Norge på strategisk nivå.

11.2 ANDRE TJENESTELEVERANDØRER

Innovasjon Norge er en av flere aktører som leverer tjenester til innovasjonsrettet virksomhet. Andre viktige aktører er Norges forskningsråd, Norsk Designråd og Patentstyret. Men også mindre aktører som SIVA og INTSOK har roller som kan oppfattes som sammenfallende eller konkurrerende.

11.2.1 Grenseflater mot Norges forskningsråd, SIVA og andre utviklingsaktører

For Norges forskningsråd er det særlig de programmene som opererer med bedriftsrettet støtte hvor Norges forskningsråd kan oppfattes som en konkurrent eller supplement til Innovasjon Norge. Virkemidlene Skattefunn og brukerstyrte forskningsprogram hos Norges forskningsråd og OFU/IFU hos Innovasjon Norge er også virkemidler som i noen grad kan oppfattes som parallelle. Forholdet mellom Innovasjon Norge og Norges forskningsråd er regulert i en avtale. Begge aktører mener samarbeidet organisasjonene i mellom fungerer bra. Vi har ikke fått indikasjoner på at det er grenseflateproblemer som krever en vesentlig omlegging av ansvarsinndelingen.

Når det gjelder nettverkstjenester er det en konkurranseflate mot andre virksomheter, både virksomheter som er en del av virkemiddelapparatet (for eksempel SIVA) eller regionale utviklingsaktører som for eksempel Oslo Teknopol IKS, og de som organiserer tilsvarende aktiviteter innenfor egne bransjer (som INTSOK).

SIVA er en organisasjon som utvikler infrastruktur for innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og etablering av innovasjonsselskaper. I motsetning til Innovasjon Norge er SIVAs hovedaktivitet utvikling av fysiske infrastrukturer for bedrifter (eiendom), mens Innovasjon Norge arbeider mot enkeltvirksomheter.

SIVA har imidlertid også aktiviteter knyttet til utvikling av inkubator- og bedriftsnettverk. Det viktigste samarbeidsområdet mellom organisasjonene er innen nettverksbasert innovasjon, mest konkret utvikling og drift av programmene ARENA og Norwegian Centre of Expertise. Samarbeidet er forankret i en samarbeidsavtale som følges opp gjennom møter på høyt nivå mellom SIVA og Innovasjon Norge to ganger i året.

Ansvarsdelingen mellom organisasjonene oppfattes å være rimelig klar. Det er kun i få tilfeller hvor Innovasjon Norge opplever at SIVA involverer seg i prosjekter som overlapper med Innovasjon Norges ansvarsområde. I sin evaluering av SIVA trekker NIBR/Oxford Research (2010) fram Kvinnovasjonssatsingen som et eksempel på dette.

På regionalt nivå er det lite samarbeid mellom Innovasjon Norge og SIVA. Dette skyldes i hovedsak at SIVA ikke har noen omfattende regional representasjon. Det er likevel en viss kontakt gjennom begges deltakelse i regionale nettverk/samarbeidskonstellasjoner rettet mot innovasjon.

Når det gjelder INTSOK er dette en medlemsorganisasjon som tilbyr spisskompetanse om olje og gass overfor sine medlemmer. INTSOK representerer de største og mest internasjonale aktørene i olje og gas næringene, men likevel bare ca. 15 prosent av samtlige aktører. Fra Innovasjon Norges ståsted framheves det at samarbeidsklimaet med INTSOK er godt. Samtidig er Innovasjon Norge opptatt av at tjenester innen dette område også må

være tilgjengelig for aktører som ikke er medlemmer av INTSOK. Selv om INTSOK samarbeider med Innovasjon Norge og ofte kjøper tjenester av dem anser likevel Innovasjon Norge det som viktig å være tilstede for flere enn INTSOKs medlemmer.

Selv om det kan pekes på enkeltproblemer hvor grenseoppgangen mellom de forskjellige aktørene oppleves som utfordrende, ser vi likevel ikke behov for større systemomleggginger. Relasjonene mellom aktørene er i hovedsak godt og eventuelle grenseflateproblemer kan tas opp gjennom de formaliserte samarbeidsstrukturene som er etablert. Dette betyr ikke at dagens ansvarsdeling er den eneste riktige, men omlegging av dagens system til en annen modell vil etter vår oppfatning medføre omstillingskostnader som overstiger nytten, gitt de relativt begrensende grenseflateproblemer som er kommet fram i våre intervjuer med Innovasjon Norge og andre aktører.

11.2.2 Grenseflater mot Patentstyret

Det ble i 2005 inngått en samarbeidsavtale mellom Innovasjon Norge og Patentstyret. Den felles ambisjonen i avtalen var å bidra aktivt til økt strategisk bruk av industrielle rettigheter, med spesielt fokus på små og mellomstore norske bedrifter. Ved et tett og forpliktende samarbeid mellom Patentstyret og Innovasjon Norge var målet å gi et mer helhetlig tilbud til felles kunder i nyskapingsprosjekter.

Fra Patentstyret oppfattes det som at fagområdet immaterielle rettigheter (IPR)[34] er svakt forankret i Innovasjon Norge, særlig på sentralt nivå. Patentstyret opplever at det har vært lettere å nå fram på distriktsnivåer. Innovasjon Norge opplever på sin side at IPR er godt forankret i organisasjonen gjennom at det er etablert en egen faggruppe på Hovedkontoret, kontaktpersoner ved hvert distriktskontor, regionale kontaktpersoner ved utekontorene med ansvar for IPR. Videre er det standard å vurdere IPR ved alle finansieringssaker.

Fra Patentstyret formidles det et inntrykk av at det har tatt lang tid å få dette samarbeidet til å fungere, herunder å få etablert et operativt samarbeid. Det gis uttrykk for at samarbeidet virket bedre integrert før fusjonen i 2004 da Patentstyret i hovedsak forholdt seg til Statens veiledningskontor for oppfinnere. Våren 2010 har man sett på samarbeidsavtalen med nye øyne og det er utarbeidet forslag til ny avtale. Avtalen skal følges opp med årlige planer som vil konkretisere tiltak for samarbeid på en bedre måte enn i dag.

Konsekvensen av at man ikke har fått til et tilstrekkelig godt samarbeid inntil nå, synes å være at Innovasjon Norge ikke fullt ut har tatt i bruk den kunnskap og kompetansen som Patentstyret kan tilby. Fra Patenstyrets side etterlyses en mer aktiv bruk av rettighetssystemet i Innovasjon Norges prosjekter og kontakt med bedrifter. Sett fra Patentstyrets side er det ønskelig at Innovasjon Norge i større grad bidrar til å øke kompetansen om immaterielle rettigheter i norsk næringsliv.

Evaluator vil framheve at potensialet for å ivareta norske bedrifters immaterielle rettigheter er økt gjennom fusjonen, ved at IPR nå inngår som del av den kontakten som hele Innovasjon Norge har med norske bedrifter. Det er vår vurdering at de utfordringene som er trukket opp ovenfor bør kunne finne sin løsning gjennom et tettere samarbeid, slik samarbeidsavtalen mellom Innovasjon Norge og Patentstyret nå legger opp til.

[34] Immaterielle rettigheter (IPR) er en samlebetegnelse for registrerbare industrielle rettigheter (patent, varemerke og designregistrering), og ikke-registrerbare som bedriftshemmeligheter, knowhow og opphavsrett.

11.2.3 Grenseflater mot Norsk Designråd

Det har gjennom lengre tid vært et formalisert samarbeid mellom Norsk Designråd og Innovasjon Norge. Samarbeidet strekker seg langt tilbake i tid, fra perioden før fusjonen i 2004. Samarbeidet startet med et prosjekt i Agder da daværende SND og Norsk Designråd spleiset på finansiering av en designrådgiver. Etter dette har alle regionkontorene en rådgiver som skal være bindeleddet mellom Norsk Designråd og de lokale bedriftene. I tillegg har Innovasjon Norge tilsatt 10 medarbeidere med designrådgivning som hovedoppgave. Norsk Designråd har det overordede faglige ansvaret for designrådgivningen, mens Innovasjon Norge har ansvar for førstelinjetjenesten mot bedriftene. Samarbeidet mellom Norsk Designråd og Innovasjon Norge blir beskrevet som vellykket.

I løpet av samarbeidsperioden har det skjedd en viss endring i rolledelingen mellom partene. I en tidligere fase ble mange av bedriftenes henvendelser til Innovasjon Norge i designspørsmål sendt videre til Norsk Designråd. Etter Norsk Designråds oppfatning var dette en lite hensiktsmessig bruk av rådets ressurser og man har nå endret samarbeidet i retning av at Norsk Designråd nå skal konsentrere innsatsen om mer krevende designrådgivningsoppgaver. Innarbeiding av ny rolledeling har tatt litt tid, men synes nå å ha funnet sin form. Omleggingen har også ført til Norsk Designråd har forstreket samarbeidet med Norges Forskningsråd.

Vår vurdering er at samarbeidet mellom designrådet og Innovasjon Norge kan videreutvikles innenfor rammen av det formelle samarbeidet som er nedfelt mellom partene.

12 INNOVASJON NORGE BØR STYRKE SIN PÅDRIVERROLLE

Innovasjon Norges nærkontakt med et stort mangfold av bedrifter innenfor en rekke næringer gir god innsikt i ulike behov, muligheter og utfordringer i norsk næringsliv. I tillegg til å være viktig kunnskap for nasjonale og regionale myndigheter, slik vi har beskrevet i kapittel 9, vil den samlede kunnskapen være viktig i Innovasjon Norges arbeid som pådriver i arbeidet for et mer innovativt næringsliv. Bedriftene og interessenter skal stimuleres til nytenking og læring, der Innovasjon Norge skal tilby kompetanse, nettverk og kapital som kan skape gode resultater. Innovasjon Norges pådriveraktivitet får imidlertid størst effekt når organisasjonen kan spille på uavhengige utviklingsaktører med spesialkompetanse innen nettverksbygging.

12.1 INNOVASJON NORGE – EN INDIREKTE PÅDRIVER

Innovasjon Norge har et potensial for å være pådriver for aktivt samspill med bedrifter. I evalueringsperioden ser vi at Innovasjon Norge i begrenset grad har fungert på denne måten. Der Innovasjon Norge bidrar mest som pådriver, er innenfor utvikling av program og tjenester for å stimulere nettverksaktiviteter. Disse programmene oppleves som nyttige og utløsende for ny aktivitet blant de deltakende bedriftene.

Innovasjon Norge kan i enda større grad tjene på å tydeliggjøre sin rolle som indirekte medvirker til nettverksaktiviteter ved tydelig å signalisere at virksomheten primært bruker andre utviklingsaktører i det konkrete utviklingsarbeidet. Innovasjon Norges eget utviklingsarbeid bør konsentreres til områder hvor slike organisasjoner ikke finnes.

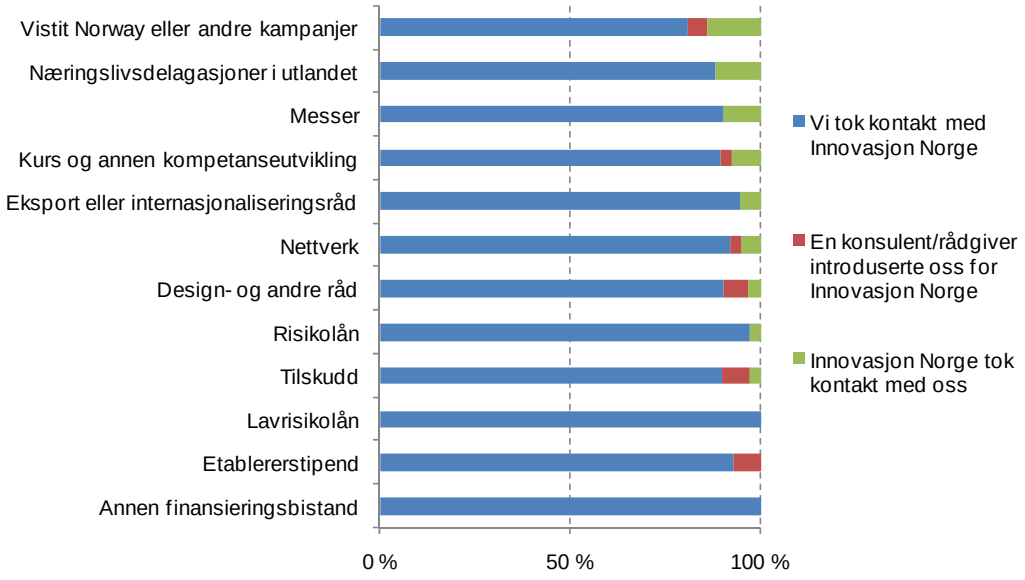
Nedenfor belyser og begrunner vi vurderingene nærmere.

12.1.1 Kundene tar kontakt med Innovasjon Norge

Innovasjon Norge er i utgangspunktet en organisasjon som forholder seg til søknader fra bedrifter og andre idéskapere om lån, tilskudd eller om få benytte andre av virksomhetens tjenester. De aller fleste kundene tar selv kontakt med Innovasjon Norge. I evalueringens bedriftsundersøkelse svarte 88 prosent av de som hadde benyttet Innovasjon Norges tjenester at de selv hadde tatt kontakt. 7 prosent svarte at en konsulent hadde introdusert dem for Innovasjon Norge, mens bare 5 prosent hadde blitt kontaktet av Innovasjon Norge.

Hovedbildet, at kunder av Innovasjon Norge tar selv kontakt, gjelder innenfor alle typer tjenester. Innenfor noen tjenestetyper ser vi imidlertid at eksterne konsulenter eller Innovasjon Norge selv i større grad enn ellers oppmuntrer bedrifter til å benytte virksomhetens tilbud. Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene tyder på at slik oppmuntring til bruk av Innovasjon Norge har størst betydning innenfor internasjonal profilering og kompetanseutvikling. Også deltakelse i nettverksprogrammer ser til en viss grad ut til å være påvirket av Innovasjon Norges oppmuntring. I Figur 12.1 har vi oppsummert svarene fra bedriftsundersøkelse fra respondentene som har benyttet Innovasjon Norges tjenester om hva som er den typiske årsaken til kontakt med innovasjon Norge.

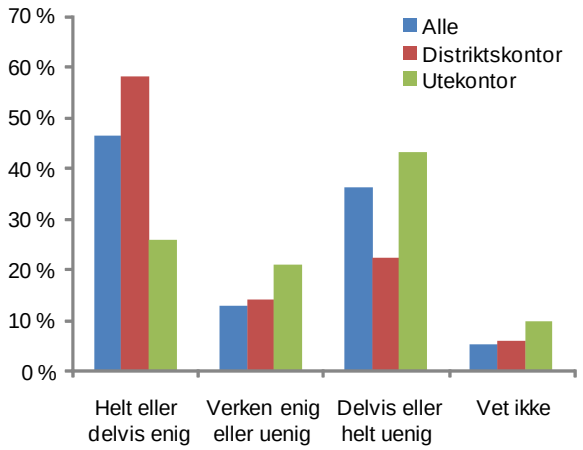
Figur 12.1 Hvem tok initiativ til kontakt med Innovasjon Norge? Gjengitt for brukere av ulike typer tjenester



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

For en organisasjon som Innovasjon Norge som behandler mange enkeltsaker, er neppe aktivt oppsøkende virksomhet en arbeidsform de ansatte er vant med. Det kan også være vanskelig å få tid til å prioritere slike oppgaver når saksbehandlingskøen er lang. I evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte svarer da også de fleste at de ikke har kapasitet til å være proaktive overfor bedriftene, jf. Figur 12.2. Vi merker oss imidlertid at svarfordelingen er annerledes hos de ansatte ved utkontorene, som trolig har proaktive oppgaver mer som en del av sin normale arbeidsform.

Figur 12.2 Påstand: "Vi har ikke kapasitet til å være proaktive overfor bedriftene". Svar fra ansatte i Innovasjon Norge



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse blant Innovasjon Norges ansatte

Selv om det typiske tilfellet er at bedriftene selv oppsøker Innovasjon Norge har organisasjonen likefullt en rolle som aktiv pådriver for innovasjon, regional utvikling eller internasjonalisering. Ikke minst rollen som pådriver for innovasjon er framhevet som en viktig oppgave for Innovasjon Norge.

I Innovasjonsmeldingen, kapittel 4 heter det blant annet:

> *Regjeringen vil opprettholde virkemiddelapparatet som en god tilskuddsforvalter. I tråd med at samfunnet endrer seg, har også virkemiddelapparatet blitt en mer aktiv partner i bedriftenes innovasjonsprosesser. Ved at virkemiddelaktørene kombinerer rollen som tilskuddsforvalter med aktivt samspill med bedriftene, oppnås flere muligheter for å stimulere til innovasjon i næringslivet enn tidligere.*
>
> *(…) Innovasjon Norge skal med sin kompetanse og tilstedeværelse regionalt, nasjonalt og internasjonalt, legge til rette for operativ koordinering av innovasjons- og næringspolitikken regionalt og nasjonalt.*

Nedenfor ser vi nærmere på hva denne pådriverrollen kan innebære og kommenterer hvordan Innovasjon Norge tilnærmer seg den.

12.1.2 Hva er en pådriverrolle?

I drøftingen av pådriverrollen har vi valgt å konsentrere oss om Innovasjon Norges rolle som pådriver for nettverksdannelse og utvikling av næringsmiljøer, selv om pådriverrollen også omfatter å være pådriver i kundedialogen i det enkelte prosjekt; være sparringsparter/rådgiver, innen alle fem tjenestetyper. Bakgrunnen for dette er dels Innovasjonsmeldingens påpekning av behov for at virkemiddelapparatet skal ha et aktivt samspill med bedriftene på dette området. I tillegg kommer at hensikten med offentlige organisering av bedriftsnettverk er å utløse konkurranseevnefremmende aktiviteter på tvers av bedrifter, som bedriftene ikke selv ser eller har sterke nok incentiver til å virkeliggjøre. Aktørenes egenaktivitet innenfor Innovasjon Norges nettverksaktiviteter kan dermed også sies å være et uttrykk for en indirekte pådriverrolle fra Innovasjon Norge.

Hvordan Innovasjon Norge bør praktisere sin egen rolle som pådriver for innovasjon er ikke opplagt. For en virkemiddelaktør kan pådriverrollen defineres som å ta et aktivt egenansvar for å sette i gang aktiviteter som aktørens virkemidler er ment å fremme. På denne måten kan virkemiddelaktøren være initiativtaker til aktiviteter som den eventuelt etterpå velger å støtte.

En slik forståelse av pådriverrollen går dermed videre enn det å annonsere og informere om egne virkemidler overfor målgruppen. Virkemiddelaktøren blir dermed en aktiv medspiller i å skape addisjonalitet knyttet til egen virkemiddelportefølje.

En virkemiddelaktør med en pådriverforpliktelse spiller en klart annerledes rolle for brukerne enn en passiv tilbyder av politisk vedtatt virkemiddelportefølje. Vi kan i den forstand skille mellom to former for pådriverrolle:

1. En pådriverrolle i forhold til eksisterende virkemidler
2. En pådriverolle i forhold til utviklingen av nye innsatsområder

I det første tilfellet har virkemiddelaktøren et utvidet ansvar overfor potensielle brukere av de eksisterende virkemidlene. Her ytes en særlig innsats i forhold til å bringe potensielle bruker innenfor ”rekkevidde” av den eksisterende virkemiddelporteføljen. Det andre tilfelle går videre. Her identifiserer virkemiddelaktøren nye brukerbehov og utvikler nye virkemidler og innsatsområder for å imøtekomme disse behovene. Videre her ser vi nærmere på hvordan Innovasjon Norge har utformet den første pådriverrollen – aktiv pådriver for økt aktivitet på prioriterte områder.

12.1.3 Økt vektlegging av pådriveraktivitet som del av en aktiv næringspolitikk

Innovasjonsmeldingens påpekning av behovet for at virkemiddelaktørene skal bli mer aktive partnere for bedriftene er en påpekning vi finner i flere land. Et dansk eksempel på dette finner vi i de danske Regionale Væksthuse, som forvalter de regionale nærings-

rettede virkemidlene i Danmark. Veksthuset i Region Hovedstaden har som del av sitt mandat at *"udfordre, modne og motivere iværksættere og virksomheder til at købe rådgivning og henvise dem til relevante private rådgivere og offentlige aktører for den konkrete problemløsning."*[35] Vækst Hovedstadsregionen fungerer som en tidlig initiativtager til støtteverdige aktiviteter knyttet til rådgivning, matchmaking og nettverksbygging. Veksthuset kan deretter velge å støtte eventuelle prosjekter som kommer ut av nettverkene eller rådgivningen.

Et finsk eksempel er TEKES, som har pådriverrollen nedfelt i sitt mandat: "*Together with the business community and researchers, Tekes identifies strategically important areas of R&D and designs programmes to provide opportunities for carrying out ambitious R&D projects and for developing business expertise and international cooperation.*" TEKES opererer med en forholdsvis utstrakt autonomi, og spiller selv en stor rolle i formuleringen og utviklingen av egne virkemidler.

I Norge er SIVA et eksempel på en næringspolitisk virkemiddelaktør hvor vektleggingen av pådriverrollen har økt. Fra å være et organ for etablering av fysisk infrastruktur for næringsvirksomhet i distriktene fikk SIVA utover 1990-årene en økende rolle som tilrettelegger for innovasjon, jf. den nylig framlagte evalueringen av SIVA (Johansen, S., H. Furre, B. Brastad, A. Flatnes og F. Gundersen, 2010). SIVA-evalueringen omtaler målsettingen til SIVAs innovasjonsaktivitet som:

> *" (…) SIVA skal initiere og videreutvikle funksjonell, organisatorisk infrastruktur for nyskaping og innovasjon gjennom investeringer i bl.a. innovasjonsselskaper, inkubatorer og nettverksselskaper. SIVA skal i dette arbeidet legge stor vekt på katalysatorrollen (pådriverrollen) blant annet gjennom saminvesteringer med privat næringsvirksomhet og andre aktører. SIVA skal jobbe for økt innovasjonsevne og verdiskaping i Norge gjennom å være en pådriver for nettverksbygging mellom regionale, nasjonale og internasjonale nærings- og FoU-miljøer, og økt samarbeid innenfor områder hvor næringsinteressene er sammenfallende."*

Vi tolker ovenstående som eksempler på at virkemiddelaktørenes pådriverrolle blir sett på som en viktigere rolle enn tidligere, både av virkemiddelaktørene selv og av overordnet departement. Våre intervju tyder også på dette.

For Innovasjon Norge arter pådriverrollen seg som både rådgivning og rekruttering til ulike programmer. Som nevnt ser vi rekrutteringen til og utviklingen av ulike typer bedriftsnettverk som den mest tydelige oppfølging av Innovasjonsmeldingens oppfordring til aktivt samspill mellom virkemiddelaktører og bedrifter.

Mest markante nettverksprogrammer er ARENA-programmet og programmet Norwegian Centres of Expertise (NCE). I tillegg fremmes mindre bedriftsnettverk gjennom ulike ikke-programbaserte nettverkstjenester.

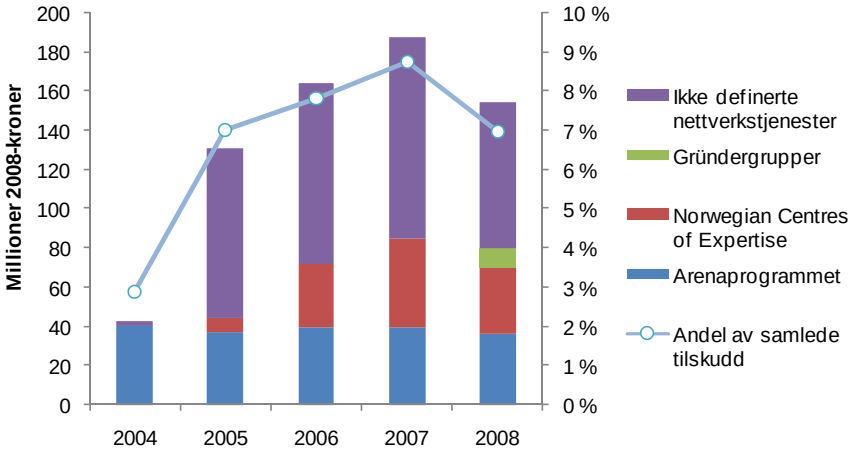
ARENA og NCE programmene beskrives av Innovasjon Norge slik:

> *Arenaprogrammet tilbyr finansiell og faglig støtte til langsiktig utvikling av regionale næringsmiljøer. Formålet er å stimulere til økt innovasjon basert på samarbeid mellom bedrifter, FoU og utdanningsmiljøer og offentlige utviklingsaktører. Arenaprogrammet er et nasjonalt program eid av Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd.*
>
> *Programmet Norwegian Centres of Expertise (NCE) er etablert for å forsterke innovasjonsaktiviteten i de mest vekstkraftige og internasjonalt orienterte næringsklyngene i Norge. Programmet skal bidra til å målrette, forbedre og akselerere pågående utviklingsprosesser i disse klyngene.*

[35] http://www.startvaekst.dk/file/65439/resultatkontrakt-2009.pdf

Midler som blir kanalisert til disse programmene og tjenestene utgjør ikke mer enn ca. 7–8 prosent av samlede tilskudd fra Innovasjon Norge til bedriftene, jf. Figur 12.3, men de har likevel etablert seg på et relativt betydningsfullt nivå.

Figur 12.3 Tilskudd til ulike nettverkstjenester i millioner 2008-kr og andel av samlet tilskuddsbeløp. 2004-2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

12.1.4 Pådriverrolle for å bøte på markedssvikt?

Det kan være flere grunner til økt vektlegging av virkemiddelaktørenes pådriverrolle, spesielt i form av pådriver for utvikling av bedriftsnettverk og næringsklynger.

Én grunn er at en mer aktiv pådriverrolle kan adressere manglende incentiver blant bedrifter til å utvikle god koordinering av fellestiltak som alle har glede av, men ingen kan iverksette alene. En slik mangel på koordinering av potensielt verdiøkende fellestiltak kan være en form for markedssvikt som en offentlig virkemiddelaktør kan bøte på gjennom koordineringstiltak.

Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene tyder også på at deltakerne i slike aktiviteter i større grad enn brukere av andre tjenester i Innovasjon Norge mener at egne prosjekter innenfor slike nettverk ikke hadde blitt iverksatt uten Innovasjon Norges innsats (tjenesten viser relativ høy grad av addisjonalitet). 34 prosent av spørreundersøkelsens nettverksdeltagere svarer at de ikke ville ha gjennomført aktiviteten uten støtten fra Innovasjon Norge. De øvrige ville enten ha gjennomført aktiviteten på et senere tidspunkt eller i en mer begrenset skala. Kun 10 prosent svarer at de ville ha gjort det samme uansett. Til sammenligning svarer 23 prosent av brukere av andre tjenester at de ikke ville ha gjennomført aktiviteten uten støtten fra Innovasjon Norge. Andelen som ville ha gjort det samme uansett er 13 prosent. Det at Innovasjon Norge er pådriver for slike aktiviteter kan dermed begrunnes i at slike aktiviteter oppleves som viktig for at aktiviteten faktisk blir gjennomført.

Økning i nettverks- og klyngerettede programmer henger trolig også sammen med at ulike myndigheters oppfatning av hva som driver fram innovasjon og regionalutvikling har utviklet seg over tid. Kunnskap om næringsklynger, både teori og empiri, har vokst mye de siste 20 årene og i mange land er det påpekt behov for aktiv medvirkning til videreutvikling av slike næringsmiljøer, noe som også former oppdragene til næringspolitiske virke-middelaktører.

Det kan heller ikke utelukkes at en aktiv pådriverrolle blir framhevet som et alternativ til å øke bevilgningene til tradisjonell næringsstøtte. Aktivitet for å oppmuntre bedrifter til

samarbeid kan fortone seg som billigere på et vis enn økt bevilgninger til investerings- eller utviklingsstøtte over statsbudsjettet.

12.1.5 Pådriverrollen krever bevissthet om utfordringer og muligheter

Uavhengig av begrunnelsen for at Innovasjon Norge skal ha en rolle som pådriver for bedriftsnettverk eller annet, vil vi peke på at næringsrettet bistand i form av aktiv oppmuntring til aktiviteter gir Innovasjon Norge en klart annen rolle overfor brukerne enn når de passivt tilbyr bistand til bedrifter som søker. En aktiv pådriverrolle innebærer muligheter og utfordringer som kan oppsummeres som følger:

Eierskap: Pådriverrollen innebærer at Innovasjon Norge aktivt tar initiativ til aktiviteter som er etablert av Innovasjon Norge selv. Dermed oppstår det en risiko for at det i høyre grad er Innovasjon Norge enn bedriftene selv som har eierskap til de igangsatte aktivitetene. Pådrivende virkemiddelaktører kan også ha et incentiv til å "generere arbeide til seg selv". Høy aktivitet er ikke nødvendigvis en indikasjon på et reelt brukerbehov.

Styringskjeden: Pådriverrollens plass i virkemiddelaktørens styringskjede kan også være en utfordring. Hvis Innovasjon Norges oppsøkende arbeid trekker medarbeiderressurser fra den daglige administrasjonen av virkemiddelporteføljen, oppstår en risiko for at pådriverarbeidet nedprioriteres. Skal pådriverrollen ivaretas må den derfor innarbeides i Innovasjon Norges mandat eller resultatrapportering på slik måte at Innovasjon Norge har et klart incitament til aktivt å oppsøke nye potentielle brukere – som på sikt også kan øke Innovasjon Norges ressursbruk.

Autonomi: Pådriverrollen innebærer at virkemiddelaktøren i noen grad selv kan identifisere og prioritere innsatsen over for potensielle kundegrupper. Pådriverrollen innebærer også autonomi i forhold til bruk av egne ressurser til nivå på oppsøkende eller organiserende arbeid.

I de aller fleste bedriftsnettverkene Innovasjon Norge støtter, driftes nettverkene av eksterne operatører, oftest rekruttert fra det lokale næringsmiljøet som initierte nettverkene. På denne måten sikres det at eierskapet til nettverkene er lokalt forankret, noe vi finner fornuftig. Utfordringene skissert over blir følgelig også i stor grad redusert, selv om prosjekter spunnet ut av nettverkene vil ha Innovasjon Norge som potensiell medfinansieringskilde.

Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte tyder heller ikke på at Innovasjon Norges ansatte opplever eierskapsutfordringen som en viktig utfordring i en pådriversammenheng. På spørsmål om de ansatte var enig eller uenig i at Innovasjon Norge oppmuntret bedrifter til å bruke tjenester de ikke hadde behov for, svarte de aller fleste at de var uenig. Imidlertid svarte 22 prosent at de verken var enig eller uenig i påstanden. 6 prosent var delvis eller helt enig.

Det kan imidlertid være en utfordring for Innovasjon Norge å stille nok ressurser til å følge opp de mange nettverkene. I stor grad gjøres dette gjennom regionale partnerskap, hvor representanter for så vel Norges forskningsråd, SIVA, fylkeskommune og næringslivets organisasjoner deltar. Evalueringen av NCE tyder imidlertid på at det er krevende for Innovasjon Norge å ha nok ressurser til å følge det enkelte nettverk særlig tett. Bruk av regionale partnerskap og eksterne drifter av nettverksaktiviteter synes rasjonelt, men forutsetter en tydelig definering av hvilken type pådriverarbeid Innovasjon Norge skal ha.

12.1.6 Stort tilbud av utviklingsaktører som Innovasjon Norge bør benytte

Det kan være grunn til å spørre om hvorfor ikke en større andel av bedriftene i evalueringens spørreundersøkelse opplever at det er Innovasjon Norge som har fått dem til å delta. I utgangspunktet tilsier begrunnelsen for slike program at de skal utløse verdiøkende fellesaktiviteter som bedriftene ikke har incentiv til. En viktig grunn er trolig at de

fleste nettverkene er utviklet som følge av lokale initiativ for å respondere på at Innovasjon Norge stiller midler til rådighet for nettverksorganisering. Flere av bedriftene deltar aktivt i slike initiativer, slik at de opplever at det er de selv og ikke Innovasjon Norge som driver fram deltakelsen. Det forhold at nettverksinitiativer oftest utvikles gjennom lokale initiativer gir grunn til å tenke gjennom hvordan Innovasjon Norge bør forholde seg til slike initiativ. Bør de bruke egne ressurser til å fremme nettverksaktiviteter eller er det mer rasjonelt å avvente lokale initiativ før nettverk organiseres og eventuelt gis støtte?

Vurderingen av hvordan Innovasjon Norge skal utvikle sin pådriverrolle overfor bedriftsnettverk, bør ta utgangspunkt i hvilket kompetansekrav aktiviteten krever. Pådriveraktivitet for utvikling av bedriftsnettverk innebærer både å se muligheter, oppsøke aktuelle deltagere, kommunisere med en rekke bedrifter og organisere oppstarten av nettverkene. Det er ikke opplagt at slik kompetanse er godt representert i en i utgangspunktet saksbehandlende organisasjon som Innovasjon Norge. Vi ser da også at det flere steder i landet er utviklet ulike lokale og regionale utviklingsaktører. Som eksempel kan nevnes næringsforeninger, bransjeforeninger eller organisasjoner som Oslo Teknopol IKS, Vekst I Grenland, Bergen Business Group o.a. Mangfoldet er stort. I utgangspunktet er det grunn til å anta at slike aktører lettere kan utvikle den kompetansen som kreves for å lykkes som pådrivere for nettverksaktiviteter av ulike slag. Antagelsen bygger både på at spesialiserte utviklingsaktører lettere kan målrette sin rekruttering og være i løpende dialog med spesielt aktive bedriftsmiljøer.

For utøvelsen av Innovasjon Norges pådriverrolle er det vår vurdering at tilbudet av spesialiserte utviklingsaktører er en mulighet for Innovasjon Norge til å virke pådrivende ved hjelp av andre og mer målrettede pådrivende utviklingsaktører. Innovasjon Norge møter utviklingsaktørene i forbindelse med søknader om midler til ulike utviklings- og nettverksbedrifter. Våre intervjuer kan tyde på at Innovasjon Norge har et noe uavklart forhold til hvordan slike aktører kan brukes som aktivt instrument for å utløse lokale nettverksaktiviteter. I områder av landet hvor det er et stort tilbud av utviklingsaktører, er det vanskelig å se behov for at Innovasjon Norge selv skal være en utviklingsaktør. En kan her se nettverksaktiviteter som et marked med tilbydere (utviklingsaktører) og etterspørrere (bedrifter som ser potensial i mer samarbeid). Der slike markeder finnes vil egenaktivitet fra Innovasjon Norge raskt kunne komme i konkurranse med andre utviklingsaktører, hvor Innovasjon Norge vil ha en ugunstig konkurransefordel ved at organisasjon disponerer store offentlige tilskuddsmidler (alle vil samarbeide med eieren av pengesekken, selv om andre kan være vel så dyktige til å organisere nettverk). Våre intervjuer tyder på det finnes tilfeller hvor andre utviklingsaktører opplever at Innovasjon Norge velger en utviklingsaktørrolle til fortrengsel for uavhengige aktører. Selv om dette ikke nødvendigvis er et stort problem, er det behov for å være bevisst faren. Det er derfor vår anbefaling at i regioner med et bredt utvalg av regionale utviklingsaktører bør Innovasjon Norge primært søke å finansiere de nettverksaktiviteter som framstår som mest utløsende for regional innovasjon eller annen verdiskapende dynamikk. Kun i regioner hvor det ikke eksisterer andre utviklingsaktører, har Innovasjon Norge en rolle som direkte pådrivende utviklingsaktør. Når mer spesialiserte aktører utvikler seg, kan Innovasjon Norge med fordel gå tilbake til rolle som finansiør av utviklingsarbeid.

Ovenstående resonnement er ikke til hinder for at Innovasjon Norge kan videreutvikles som en kunnskapsorganisasjon om næringsutvikling og hvordan eventuell endring av virkemiddelbruk kan fremme norsk verdiskaping. Tvert i mot, tett dialog med ulike utviklingsaktører vil trolig heller fremme enn svekke slik kunnskapsutvikling.

13 EN BRUKERRETTET VIRKEMIDDELPORTEFØLJE

De fleste kunder av Innovasjon Norge er bare kunder en gang. Innovasjon Norge tilbyr de typer tjenester undersøkelser viser at bedriftene etterspør. Vår spørreundersøkelse tyder også på at bedriften er fornøyd med tjenestetilbudet. Men både bedriftene og Innovasjon Norges ansatte mener at tilbudet er uoversiktlig.

I dette kapitlet vurderer vi nærmere om virkemiddelporteføljen til Innovasjon Norge er brukerrettet. Med brukerrettet mener vi her hvor mange som bruker tjenestetilbudet og hvordan det brukes, om tjenestetilbudet dekker kundenes behov, om systemet med brukerbetaling er hensiktsmessig og hvordan Innovasjon Norge ivaretar sin pådriverrolle.

Inkludert i dette kapitlet presenterer vi også data fra de ansatte, om deres egenvurdering av de tjenestene de tilbyr til bedriftene.

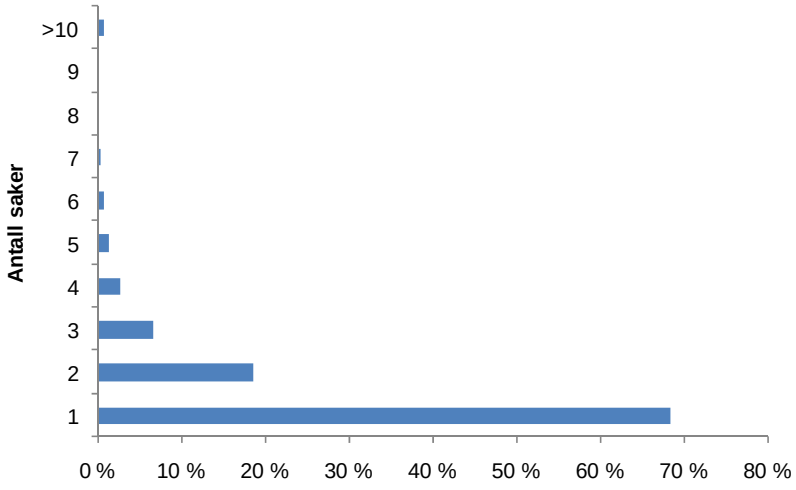
13.1 SAMMENSATT BRUK AV INNOVASJON NORGES TJENESTER

13.1.1 Mange enkeltkunder innenfor lån, tilskudd og garantier

Fra 2004 til 2008 har Innovasjon Norge til sammen behandlet over 31 000 saker knyttet til lån, garantier eller tilskudd for i overkant av 24 000 (unike) kunder. Det er om lag 380 000 foretak i Norge (eksklusive offentlig sektor). Det betyr at om lag 6 prosent av foretaksporteføljen i Norge har vært kunder av Innovasjon Norge i perioden.

I gjennomsnitt har hver kunde 1,3 finansieringssak med Innovasjon Norge i perioden. De aller fleste kundene – nesten 70 prosent – har bare én sak i Innovasjon Norge i perioden. Ytterligere 20 prosent har benyttet Innovasjon Norge to ganger i perioden, se Figur 13.1. Med andre ord er det stor grad av enkeltbruk av Innovasjon Norges tjenestetilbud.

Figur 13.1 Andel av kundemassen fordelt på antall ganger Innovasjon Norge har behandlet saker fra kunden (lån, garantier og tilskudd). 2004 – 2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Innovasjon Norge skal også prioritere mindre bedrifter. Det er grunn til å anta at mindre bedrifter ikke har kapasitet til ofte å utvikle prosjekter som er berettiget tilskudd eller lån fra Innovasjon Norge. Ovenstående kan være en forklaring på det lave antallet gjengangere blant Innovasjon Norges kunder.

Innovasjon Norges kunder fordeler seg på de fleste næringer og geografiske områder, selv om det er en klar opphopning blant primærnæringer og at det er få kunder blant varehandel, transport og bygg og anlegg.

Det har aldri vært intensjonen med Innovasjon Norge at tilskudd eller lån skal tildeles ut fra et rettferdighetspremiss. Hvert prosjekt skal være begrunnet i forhold til målene om å stimulere til økt innovasjon, internasjonalisering, profilering eller regional utvikling. Det er ingen ting i veien for at bedrifter er kunder flere ganger, gitt at bedriften har gode prosjekter. Like fullt tilsier saksfordelingen etter vår vurdering at Innovasjon Norges treffer et bredt utvalg av norske bedrifter, noe som er i tråd med intensjonene med etableringen av Innovasjon Norge.

13.1.2 Relativt mange gjengangere blant mottakere av bygdeutviklingsmidler

De kundene som har benyttet lån, tilskudd eller garantier mer enn én gang fra 2004 til 2008 har en relativt variabel bruk av ulike tjenester. Ser vi nærmere på gruppen som har benyttet Innovasjon Norge to ganger i perioden, ser vi at:

- Om lag halvparten av de som har fått innvilget midler fra Innovasjon Norge to ganger i perioden har fått innvilgningene det samme året
- I overkant av 60 prosent av de som har brukt Innovasjon Norge to ganger i perioden har brukt den samme tjenesten begge ganger.
  - Den desidert vanligste kombinasjonen av samme tjeneste er bruk av Bygdeutviklingsmidlene (33 prosent av tilfellene),
  - Den vanligste kombinasjonen av forskjellige tjenester er lavrisikolån og Bygdeutviklingsmidler samt tilskudd til FoU og tilskudd til investeringer.

Alle innvilgninger fra Innovasjon Norge under samme vedtak registreres som et saksnummer i kundedatabasen. Får derimot kunden innvilget midler til samme prosjekt under et annet vedtak, altså på et senere tidspunkt, opprettes et nytt saksnummer. Kundedatabasen gir derfor ikke mulighet til å følge prosjektspesifikke innvilgninger over tid.

I spørreundersøkelsen til bedriftene har vi stilt spørsmål om respondenten har benyttet flere tjenester i Innovasjon Norge, og i så fall om flere av tjenestene har vært benyttet i ett og samme prosjekt. Om lag halvparten av respondentene svarer bekreftende på dette (n=136 totalt). Vi har imidlertid ikke informasjon om i hvilken grad dette er tilskudd og lån til samme prosjekt.

Når det er flere tildelinger til samme bedrift, kan dette være fordi samme bedrift har flere gode prosjekter. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er grunn til å vente dette blant mottakere av bygdeutviklingsmidlene. I en nylig gjennomført evaluering av bygdeutviklingsmidlene understrekes det at disse midlene ikke har som primær hensikt å fremme innovasjon eller regionalutvikling, men næringsutvikling i landbruket gjennom å fremme investeringer i landbruksbasert verdiskaping, se Hegrenes. A. (red) (2009).

Vi kommer tilbake til vurderingen av bygdeutviklingsmidlenes plass i Innovasjon Norges virkemiddelportefølje i kapittel 16.

Når man imidlertid ser bort fra bygdeutviklingsmidlene, styrkes vurderingen av at Innovasjon Norges treffer et bredt utvalg av norske bedrifter.

13.2 TJENESTEPORTEFØLJEN STORT SETT TILPASSET BRUKERNES BEHOV, MEN VANSKELIG Å ORIENTERE SEG I

I utgangspunktet er tjenestetilbudet til Innovasjon Norge omfattende. På et overordnet nivå er det stort samsvar mellom tjenestetilbudet til Innovasjon Norge og tjenestetilbudet fra næringspolitiske virkemiddelaktører i andre land. Motivasjonen for Innovasjon Norges tjenester og tjenestetilbudet i andre land er at det eksisterer ulike former for markedssvikt. At tjenestetilbudet er omfattende og samsvarer med andre land betyr imidlertid ikke nødvendigvis at utformingen av de konkrete virkemidlene er optimalt innrettet.

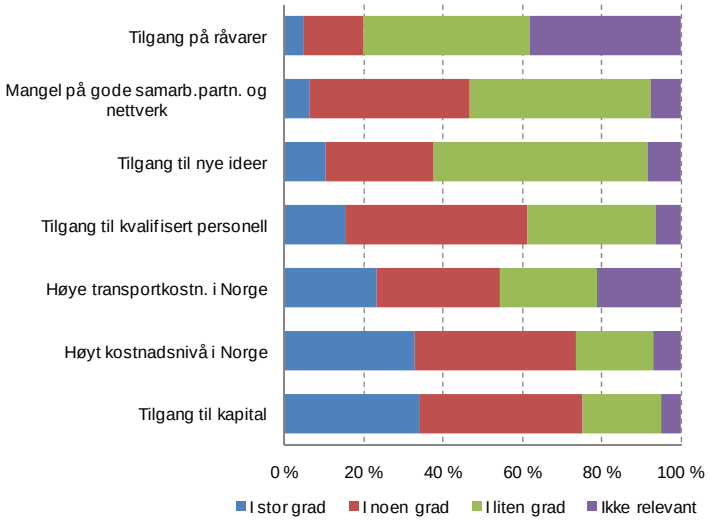
Vi skal nedenfor belyse at tjenesteporteføljen i stor grad synes å være tilpasset brukernes behov, basert på informasjon fra bedriftene og Innovasjon Norges egen vurdering. Imidlertid antyder informasjonen at det er forbedringspotensial i forhold til å dekke behovene på en bedre måte, og ikke minst i forhold til å forenkle virkemiddelporteføljen.

13.2.1 Flaskehalser for bedriftenes utvikling relatert til markedssvik

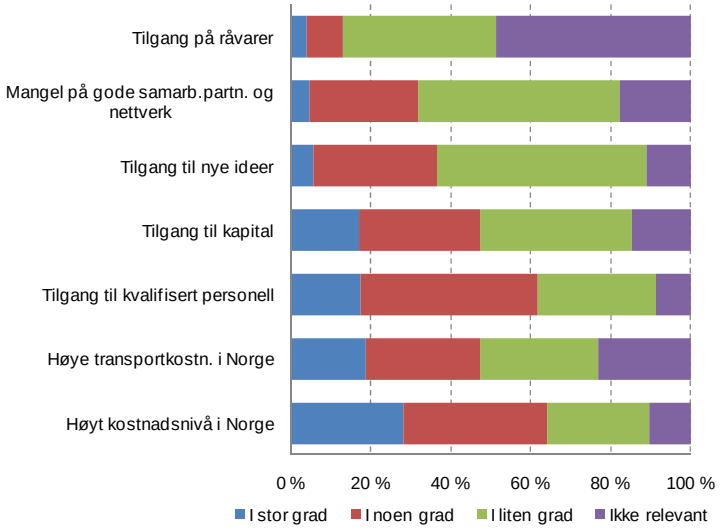
I spørreundersøkelsen til bedriftene stilte vi spørsmål om hva de oppfattet som flaskehalser for videre utvikling, se Figur 13.2. Vi har vist svarene både for de som har benyttet og for de som ikke har benyttet tjenester i Innovasjon Norge.

Figur 13.2 Flaskehalser for bedriftenes utvikling

Benyttet tjenester i Innovasjon Norge



Ikke benyttet tjenester i Innovasjon Norge



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

Tjenestene til Innovasjon Norge skal presumptivt bidra til å avhjelpe enkelte av flaskehalsene, blant annet tilgang på kapital. Vi ser da også at bedriftene som har benyttet tjenester i Innovasjon Norge rangerer tilgang på kapital som en større flaskehals for videreutvikling enn bedrifter som ikke er kunder av Innovasjon Norge. Om lag 35 prosent av de som har benyttet Innovasjon Norge mener at tilgang på kapital i stor grad vil være avgjørende for videre vekst. Under 20 prosent for de som ikke har benyttet Innovasjon Norge mener det samme.

Vi finner lignende forskjeller i andre undersøkelser av flaskehalser for bedriftsutvikling. I forbindelse med de regulære innovasjonsundersøkelsene i regi av Statistisk sentralbyrå stilles for eksempel spørsmål om mangel på finansiering fra kilder utenfor foretaket er en begrensende faktor for innovasjon.[36] Blant bedrifter med innovasjon i perioden 2004-2006 svarte 34 prosent at de opplevde dette som en begrensende faktor. Blant bedrifter uten innovasjon svarte 12 prosent det samme.

[36] Se http://www.ssb.no/emner/10/03/fou/innovasjon. Undersøkelsen er en del av den europeiske The Community Innovation Surveys (CIS).

I september 2008 gjennomførte Perduco as på oppdrag fra Innovasjon Norge en spørre-undersøkelse blant 6000 norske bedrifter om næringslivets utfordringer i forbindelse med utvikling og vekst.[37] Hovedformålet med undersøkelsen var å finne ut om det er forskjeller mellom de utfordringer bedrifter i distriktene står overfor, sammenlignet med utfordringer for bedrifter i sentrale strøk.

Denne undersøkelsen, som er tatt opp i før finansuroen manifesterte seg, rangerer for liten evne til intern finansiering som den tredje viktigste utfordringen for de spurte bedriftene, etter mangel på tid og kvalifisert arbeidskraft. Liten evne til intern finansiering kan tolkes en begrunnelse for behov for gode tilbud på ekstern finansiering. Samme undersøkelse viser tilgang på offentlig finansiering som en mindre viktig utfordring enn evne til intern finansiering, men like fullt med nesten samme score. Når mange svarer at mangel på offentlig finansiering er en utfordring, kan det tolkes som en udekket etter-spørsel etter slik finansiering. Distriktsbedriftene opplevde generelt større utfordringer langs alle parametre enn distriktsbedriftene.

Vi merker oss også at i evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene svarer en større andel av de som har benyttet Innovasjon Norge enn de sin ikke har, at tilgang på gode samarbeidspartnere og nettverk i stor eller noen grad er en flaskehals for bedriftens utvikling. Nettverksfremmende tjenester er et voksende tilbud i Innovasjon Norge.

Bedriftenes svar referert ovenfor indikerer at det særlig er de bedrifter som opplever størst utfordringer i å få finansiert egne prosjekter eller få innpass i gode nettverk som søker seg til Innovasjon Norge, hvor nettopp finansiering og nettverksutvikling er sentrale virke-midler.

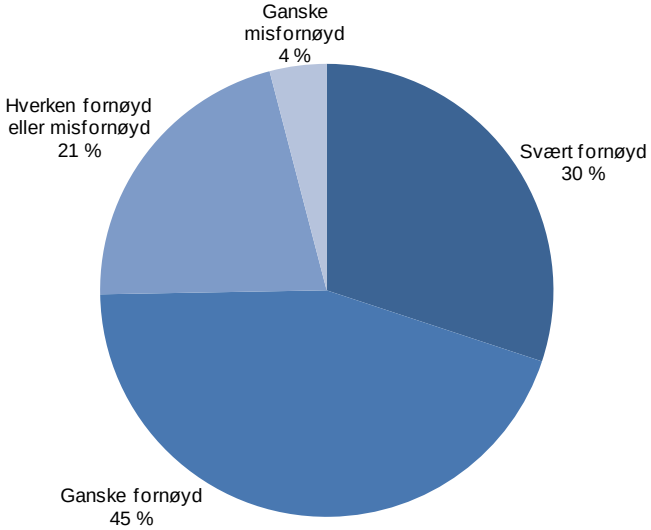
Innovasjon Norge skal kun utvikle tilbud innenfor områder hor det antas eller dokumenteres at ikke markedet selv frambringer tilstrekkelig tilbud. Innenfor flere områder hvor bedriftene påpeker utfordringer for egen del, har Innovasjon Norge ingen oppgave. Vår vurdering er like fullt at Innovasjon Norges virkemiddelportefølje innen finansiering, kompetanseutvikling, nettverk, rådgivning og profilering dekker de viktigste typer av behov for offentlige tilbud bedriftene kan tenkes å ha.

13.2.2 Bedriftene er godt fornøyd med tjenestene, men mener at tilbudet er uoversiktlig

Bedriftene som har svart på vår spørreundersøkelse er gjennomgående godt fornøyde med tjenestene fra Innovasjon Norge. Om lag ¾ er alt i alt svært fornøyd eller ganske fornøyd med kvaliteten på de tjenestene de har benyttet.

[37] Kilde: Oversendt materiale fra Innovasjon Norge.

Figur 13.3 Hvor fornøyd er brukerne alt i alt med kvaliteten på tjenestene



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

Parallelt med evalueringens spørreundersøkelse har Innovasjon Norge gjennomført en undersøkelse av blant annet kundenes subjektive opplevelse av kvalitet, service og forventet effekt. Undersøkelsen er utført av Oxford Research. Undersøkelsen er rettet mot både kunder som har mottatt finansieringstjenester er kunder som har fått rådgivings- og kompetansetjenester. I tillegg er kunder som har fått formelle avslag på søknader om finansielle tjenester omfattet av undersøkelsen. I 2009 har i alt 3.180 (herav 338 avslag) bedrifter og enkeltpersoner svart på undersøkelsen.

Resultatene synes å bekrefte den generelle fornøydheten med Innovasjon Norges tjenester. 88 prosent av de som har benyttet en tjeneste, eller har fått tilsagn om det, sier det er ”sannsynlig/høyst sannsynlig” at de vil ønske å benytte Innovasjon Norge igjen eller vil anbefale andre å benytte Innovasjon Norges tilbud. Avslagskunder er, ikke overraskende, i gjennomsnitt ca. halvparten så fornøyd. Det er ingen store forskjeller mellom resultatene for utekontorene og distriktskontorene. På de spørsmålene som er sammenlignbare fra 2008 er resultatene omtrent på samme nivå eller noe bedre i 2009.

Svarene i evalueringens spørreundersøkelse antyder likevel at det er potensial for forbedring.

Grad av fornøydhet varierer betydelig mellom ulike typer tjenester. I Figur 13.4 har vi vist grad av fornøydhet krysset med de tjenestene bedriftene har benyttet. En del bedrifter har benyttet flere tjenester slik at summen av svar er høyere enn summen av respondenter.

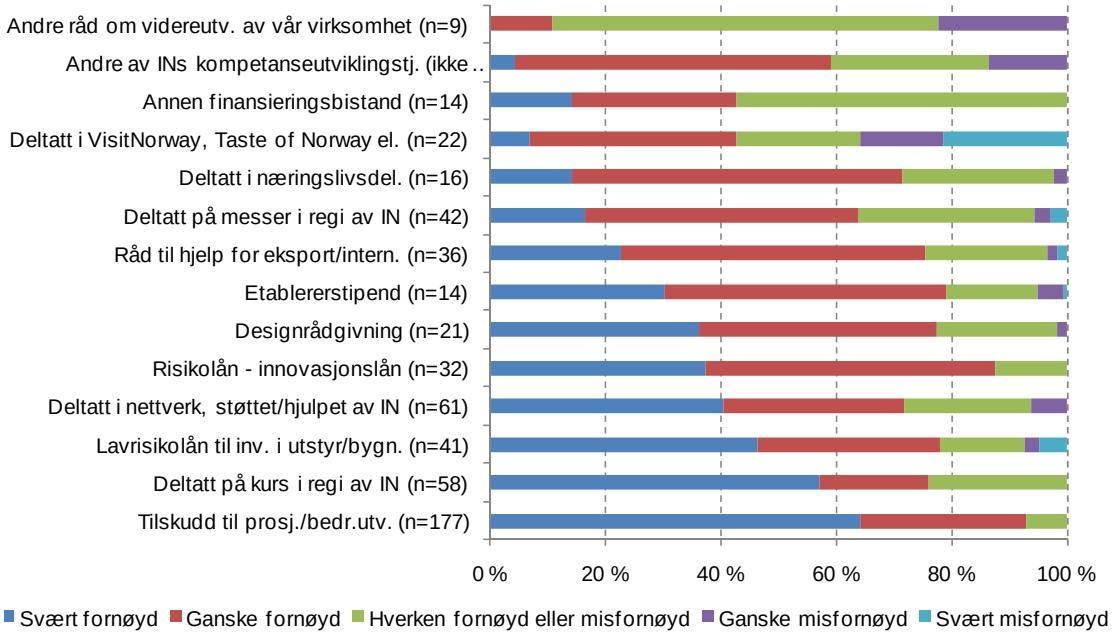
Svarerne er desidert mest fornøyd med (kvaliteten på) finansieringstjenester i form av tilskudd. Over 60 prosent av de som har fått tilskudd er svært fornøyd. Hvis vi legger til ganske fornøyd i tillegg er vi over 90 prosent. Nå er det trolig god grunn til å vente at bedrifter som mottar penger også er fornøyd. Likevel, dersom noen av Innovasjon Norges kunder på en eller annen måte har møtt en vanskelig saksgang eller mangel på respons ville spørreundersøkelsen gi en anledning til å si fra om dette. Dette har altså meget få gjort.

Våre bedriftsintervju peker i samme retning. Bedrifter som har fått støtte via Innovasjon Norge peker av og til på at Innovasjon Norges saksbehandlere kan være krevende, men at de opptrer ryddig og profesjonelt, noe som også er et resultat fra nevnte service-undersøkelse. Her svarer 81 prosent ”enig/helt enig” på spørsmål om de blir møtt med interesse og respekt.

Også kursvirksomheten og låneordningene får gjennomgående høy score.

I den andre enden finner vi en del av tjenestene som leveres av i utlandet, primært av andre enn utekontorene selv. Både for deltagelse på messer, deltagelse i næringslivs-delegasjoner og ulike kampanjer som VisitNorway, Taste of Norway er det under 20 prosent som er svært fornøyd med tjenestene. Imidlertid har de en ganske stor andel som er ganske fornøyd (fra 30 til 50 prosent).

Figur 13.4 Hvor fornøyd er brukerne alt i alt med kvaliteten på tjenestene fordelt på tjenestetyper



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

I evalueringens spørreundersøkelse til bedrifter har vi også stilt spørsmål om bruken av tjenestene svarer til forventningene. Over 80 prosent av bedriftene som har brukt Innovasjon Norge svarer at Innovasjon Norges bidrag til virksomhetens prosjekter i stor eller noen grad er i tråd med forventningene. Kun 15 prosent mener bidraget i liten grad eller ikke i det hele tatt er som forventet. Det er små variasjoner mellom de som er kunder av utekontorene og ikke. Den relativt høye positive tilbakemeldingen i forhold til forvent-ningene kan tyde på at bedriftene i utgangspunktet har realistiske forventninger til hva de blir tilbud.

Om lag 80 prosent av bedriftene mener Innovasjon Norge dekker deres behov

Vi har bedt alle bedriftene om å spesifisere om det er tjenester de har behov for som Innovasjon Norge ikke dekker i dag. Under 20 prosent av respondentene har svart ja på dette spørsmålet.

For de bedriftene i undersøkelsen som har hatt kontakt med eller kjenner Innovasjon Norge, men ikke benyttet tjenestene, har vi spurt om årsaker til dette.

- Av bedriftene som har hatt kontakt med Innovasjon Norge men ikke benyttet tjenestene, oppgir om lag 25 prosent at årsaken til dette er at tjenestene ikke dekker deres behov. Ytterligere 10 prosent oppgir at den aktuelle tjenesten ikke var tilgjenglig for deres næring.
- Av bedrifter som kjenner Innovasjon Norge, men som ikke har hatt kontakt med dem oppgir over halvparten at årsaken til dette er at de ikke kjenner tjenestetilbudet godt

nok. Viktige årsak til ikke kontakt er imidlertid også at bedriftene ikke har hatt behov for Innovasjon Norge eller har tilgang på tilsvarende tjenester internt eller fra andre.

På spørsmål om hvilke tjenester bedriftene generelt mener mangler, går en del av innspillene i retning av såkornkapital, mer risikovillig kapital og andre finansielle tilbud. Bedriftene nevner også ulike nettverkstjenester, kompetansetjenester og hjelp til markedsarbeid og markedsanalyser.

Etterlysningen etter andre tjenester nevner stikkord på tjenester som faktisk finnes innenfor Innovasjon Norges virkemiddelportefølje. Det er slik sett ingenting i svarene fra evalueringens spørreundersøkelse som tyder på at bedriftene etterlyser nye typer tjenester. Ingen av våre intervjuer tyder heller på det.

Tjenestetilbudet oppleves som uoversiktlig

Listen over hvilke tjenester bedriftene mener mangler viser også at:

- Respondentene sier de ikke kjenner Innovasjon Norges tjenesteportefølje godt nok
- Flere antyder en tjeneste som hjelper dem å orientere seg i tilbudet.

Disse tilbakemeldingene tyder på at mange bedrifter har problemer med å forstå hvilke tjenester Innovasjon Norge faktisk tilbyr eller at de ikke vet at Innovasjon Norge har de tjenestene de har behov for.

Av bedriftene som har hatt kontakt med Innovasjon Norge men ikke benyttet tjenestene, oppgir om lag 25 prosent at årsaken til dette er at det var for arbeidskrevende eller tidskrevende for virksomhet å forholde seg til Innovasjon Norge. Denne informasjonen antyder også at tjenesteporteføljen er krevende å forholde seg til. I den nevnte serviceundersøkelsen er det også en generelt lavere positiv tilbakemelding på om Innovasjon Norges medarbeidere ga god veiledning, i forhold til det generelle inntrykket av IN. 63 prosent var ”enig/helt enig” i at de fikk god veiledning. Det bemerkes imidlertid at andelen var høyere i 2009 enn i 2008.

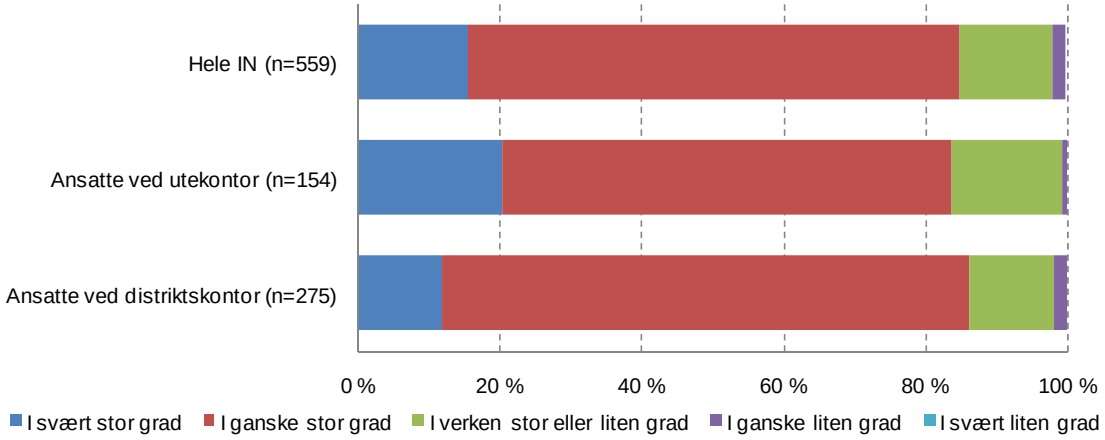
Inntrykket av at tjeneste- og virkemiddeltilbudet er uoversiktlig påpekes imidlertid også gjennom de intervjuene vi har hatt med bedrifter. Flere pekte på at selv om tilbudet inneholdt ”det meste” var det ikke opplagt hva en kunne søke på. Bedrifter i sentrale strøk pekte jevnt over på at mange virkemidler var forbeholdt distriktene, noe som gjorde tilbudet mindre interessant når det kom til stykket. Flere mente også at saksbehandlerne heller ikke alltid kjente alle sider av Innovasjon Norges tilbud, slik at man måtte orientere seg selv. Bedrifter som hadde forsøkt å orientere seg i virkemiddelporteføljen på egen hånd opplevde antall programmer og tjenester som uoversiktlig.

13.2.3 Også Innovasjon Norge er godt fornøyd med tjenestene, men mener i stor grad at tilbudet er uoversiktlig

Innovasjon Norge mener tjenesteporteføljen er tilpasset behovene på et overordnet nivå

I spørreundersøkelsen til alle ansatte i Innovasjon Norge har vi stilt ulike spørsmål om deres vurdering av tjenesteporteføljen og tjenestetilbudet. Over 80 prosent av de ansatte opplever at Innovasjon Norges tjenester i svært stor eller ganske stor grad dekker den bistanden som kunden har behov for, se Figur 13.5.

Figur 13.5 Ansattes vurdering av i hvilken grad de opplever at Innovasjon Norges tjenester dekker den bistanden som kundene har behov for



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse blant ansatte i Innovasjon Norge

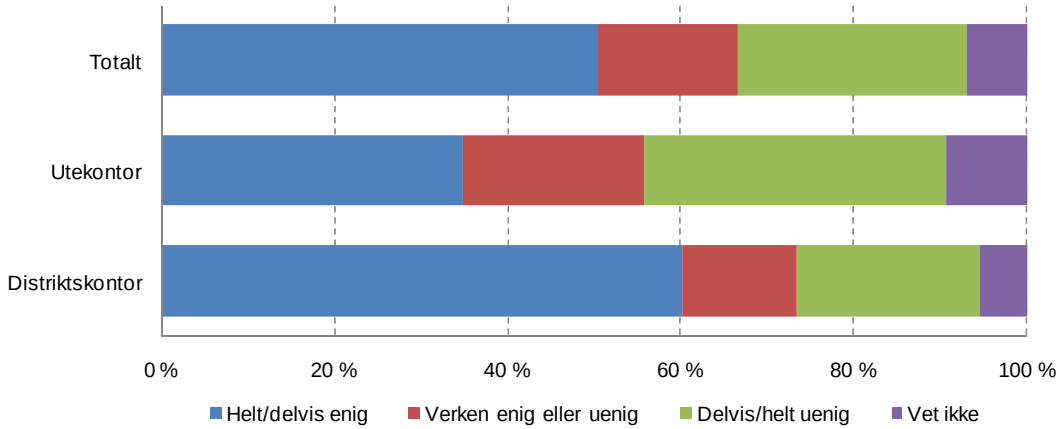
Det er noe forskjell i oppfatning avhengig av om respondentene jobber ved et distriktskontor eller ved et utekontor. Generelt svarer en høyere andel av de ansatte ved utekontorene at de i svært stor grad opplever at tjenestene dekker den bistanden kundene har behov for, mens en høyere andel av de ansatte ved distriktskontorene i ganske stor grad opplever dette. Det er også om lag 75 prosent av de ansatte som er helt eller delvis enig i at tjenestene utfyller hverandre på en god måte. Her er imidlertid de ansatte ved distriktskontorene noe mer positive enn de ansatte ved utekontorene. Svarene gir inntrykk av de ansattes oppfatninger er at tjenestetilbudet på et overordnet nivå er dekkende.

De videre svarene indikerer imidlertid at de ansatte oppfatter at de enkelte virkemidlene i mindre grad treffer bedriftenes konkrete behov. Det er vanskelig å forstå sammenhengen mellom svarene som gis, men svarene kan tolkes i retning av at også de ansatte i Innovasjon Norge mener det er et forbedringspotensial i bedre tilpasning av tjenestene.

… men mener tilbudet av tjenester og programmer er fragmentert og uoversiktlig

De ansatte mener også at tilbudet av tjenester og programmer er fragmentert og uoversiktlig, se Figur 13.6.

Figur 13.6 Ansattes vurdering av om tilbudet av tjenester og programmer er fragmentert og uoversiktlig



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse blant ansatte i Innovasjon Norge

Halvparten av de ansatte er helt eller delvis enig i at tilbudet av tjenester og programmer er fragmentert og uoversiktlig. De ansatte ved utekontorene er generelt mer enig i dette enn de ansatte ved utekontorene, noe som sannsynligvis gjenspeiler at tjenestetilbudet ved distriktskontorene er langt bredere enn ved utekontorene. Om lag 20 prosent av de ansatte ved distriktskontorene synes det er vanskelig å koble bedriftene til de rette programmene.

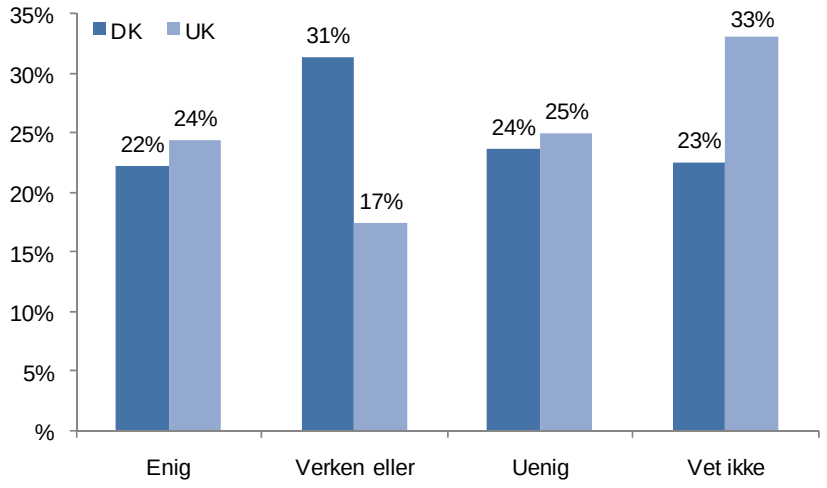
Mer enn bedriftene må de ansatte forholde seg til hele porteføljen av Innovasjon Norges programmer og tjenester. Det er slik sett ikke overraskende at mange ansatte synes 22 løpende programmer og en rekke tjenestegrupper, alle med hver sine retningslinjer, kan være uoversiktlig. Vi tolker svarene også som et uttrykk for at virkemidlene ikke er klart koblet til Innovasjon Norges målstruktur. En forenkling i form av klarere kobling til organisasjonenes målstruktur vil trolig bidra til at både ansatte og bedrifter letter vil forstå hvilke virkemidler som er relevante i ulike sammenhenger.

13.2.4 Én dør inn er etablert, men ikke helt på plass

Et sentralt motiv med fusjonene, var å forenkle tilgangen til det næringsrettede virkemiddelapparatet ved å etablere én dør inn, såkalte one-stop one-shop. Bedriftene skulle ikke lenger selv måtte søke flere offentlige virkemiddelapparatet, men få alle tjenester ved å henvende seg til ett sted, på distriktskontorene, der de skulle få en kundeansvarlig som fulgte dem opp og gav råd om relevante tjenester og programmer.

I spørreundersøkelsen til de ansatte har vi spurt om de ansatte ved distriktskontorene og utekontorene oppfatter at dette er etablert one-stop one-shop?

Figur 13.7 Har Innovasjon Norge lyktes i å etablere one-stop one-shop? Andel som er enig (helt eller delvis), verken er enig eller uenig, uenig (helt eller delvis) eller ikke vet



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse blant ansatte i Innovasjon Norge

Vel en femdel av de ansatte sier seg enig i at Innovasjon Norge har lyktes i å etablere one-stop one-shop. Dette kan synes som en lav andel, når en tar i betraktning at dette har vært et sentralt motiv med fusjonen og etableringen av Innovasjon Norge. Likevel er det en forholdsvis stor andel (henholdsvis 31 prosent og 17 prosent) som sier at de verken er enig eller uenig i en slik påstand, noe vi tolker som uttrykk for at one-shop er etablert, men at de spurte ikke har en klar oppfatning av om en har kommet langt i denne etableringen. Det er et mindretall på rundt en firedel som sier seg uenig i at en har kommet langt, mens en ganske stor andel ikke vet.

Det har vært rettet stor intern oppmerksomhet mot å etablere én kundefront i form av én dør inn til virkemiddelapparatet. En tolkning er derfor også at de ansatte er opptatt av å forbedre denne kundefronten, noe som kan tilsi at de ikke er enig i at en har kommet langt. Dette rimer med de kvalitative utsagnene vi har fått, om behovet for å forbedre samhandlingen for å forbedre tjenestene til kundene, og at dette indikerer et ønske blant de ansatte om å komme lengre i arbeidet med å realisere én kundefront, noe det er kontinuerlig oppmerksomhet om fra ledelsen og blant ansatte i Innovasjon Norge.

En annen forklaring på at en forholdsvis liten andel av de ansatte sier seg enig i at one-stop one-shop er etablert, kan være at det i løpet av evalueringsperioden er etablert andre organisasjoner som har parallelle og til dels overlappende oppgaver med Innovasjon Norge, (INTPOW[38], Distriktssenteret, FRI-Oppland og RDA-midlene[39]).

For å forbedre tjenestene til næringslivet i framtiden, framstår det som viktig å opprett-holde målet om én dør inn til det næringspolitiske virkemiddelapparatet, ved å samle ansvaret flor den bedriftsrettede støtten i Innovasjon Norge og tilby den gjennom en felles kundefront. Svarene i undersøkelsen og intervjuene med ansatte og ledere bekrefter at dette oppleves som vesentlig ut fra den erfaringen som de kundeansvarlige har med bedriftene.

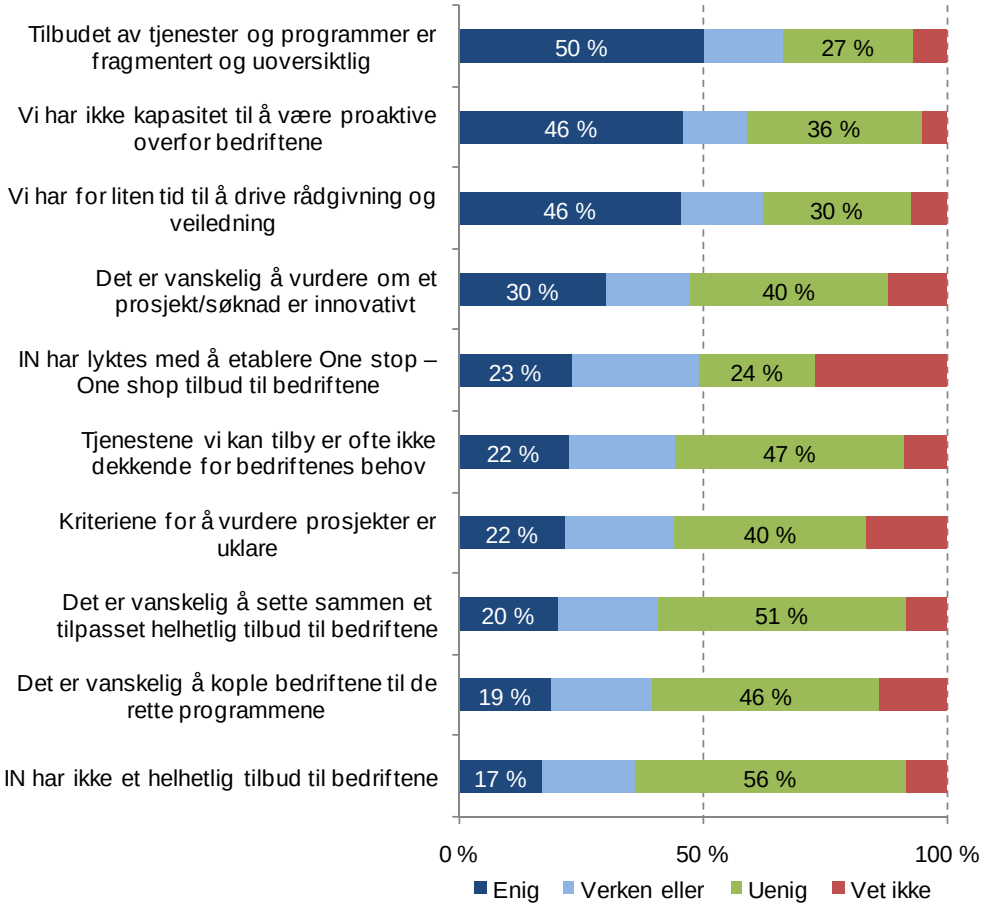
13.2.5 De ansatte ser både kritiske og positive sider ved tjenester og programmer

Det ble stilt et batteri av spørsmål til de ansatte ved utekontorer og hjemmekontorer om hvordan de vurderte egne tjenester overfor bedriftene. Med unntak av spørsmålet om one-stop one-shop, var spørsmålene gjennomgående formulert som kritiske utsagn som de skulle si se enige eller uenige i, se Figur 13.8.

[38] Norwegian Renewabale Energy Partners, INTPOW, opprettet av OED for å gjøre norsk energinæring mer slagkraftig internasjonalt.

[39] Regional differensiert arbeidsgiveravgift.

Figur 13.8 Vurderinger av Innovasjon Norges tjenester, svar fra ansatte ved utekontorer og distriktskontorer



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til de ansatte i Innovasjon Norge

Utsagnene er i figuren rangert etter hvor stor andel av de spurte som sier seg enig (helt eller delvis). Det er nesten halvparten av de spurte som sier seg enig i de tre første kritiske utsagnene, om at tjenester og programmer er uoversiktlige og fragmenterte, at de ikke har kapasitet til å være proaktive overfor bedriftene og at de har liten tid til å drive rådgivning og veiledning. Dette bekrefter inntrykket vi har fått gjennom kvalitative intervjuer, av en organisasjon som ikke i tilstrekkelig grad har klart å prioritere rådgivning og proaktive tjenester overfor bedriftene. Noe av forklaringene kan ligge i svarte på det første spørsmålet, om at de ansatte opplever et fragmentert og uoversiktlig tilbud av tjenester og programmer, som dermed blir krevende for de ansatte å betjene.

De tre siste kritiske påstandene er det et flertall av de ansatte som erklærer seg uenige i. Til tross for at tjenestene oppleves som fragmenterte og uoversiktlige av de ansatte, synes de altså likevel at Innovasjon Norge har et helhetlig tilbud til bedriftene, at det er lett å kople bedriftene til de rette programmene og at det ikke er vanskelig å sette sammen et helhetlig tilbud.

13.3 VIRKEMIDLER TIL BEDRIFTER OVER HELE LANDET – MEST TIL DISTRIKS-NORGE

Innovasjon Norges tjenestetilbud er rettet mot å utvikle gode prosjekter. For de finansielle virkemidlene som vi særlig omtaler nedenfor, er mulighetene for å støtte prosjekter er imidlertid styrt både av statsstøtteregelverket og av de politiske føringene for de ulike bevilgningene til Innovasjon Norge. Det er blant annet regler for hva slags type støtte som kan gis i ulike soner av Norge (definert som ulike distriktspolitiske soner). Jo mer sentral sonen er, jo mindre er handlingsrommet for å benytte direkte bedriftsrettede støtte-ordninger. I tillegg kommer føringer på ulike virkemidler i forhold til hvor de skal benyttes. I utgangspunktet har Innovasjon Norge virkemidler tilgjengelig, men ikke alle er tilgjengelig for sentrale strøk.

Svaret på om behov hos bedrifter i hele landet ivaretas er derfor først og fremst knyttet til de retningslinjene som Innovasjon Norge forholder seg til, og i mindre grad et resultat av Innovasjon Norges adferd.

13.3.1 Både tilskudd og lån til bedrifter i sentrale områder

Vi så tidligere at om lag halvparten av tilskuddsmidlene i 2008 gikk til bedrifter lokalisert i sentrale kommuner (sentralitetsindikator=3).[40] Dette til tross for at en del av tilskudds-midlene i liten grad er tilgjengelig i sentrale strøk. For 2008 gjelder dette for eksempel etablererstipend. I forbindelse med finanskrisen bevilget Nærings- og handels-departementet 150 millioner kroner til landsdekkende etablererstipend i 2009. Over 1/3 av disse stipendene gikk til etablerere i Oslo og Akershus, som normalt hadde lav tilgang på denne typen midler. I en evaluering av midlene i krisepakken konkluderes det med at etterspørselen etter disse midlene i større grad skyldes et udekket behov enn selve finanskrisen, se L. Grünfeldt, m.fl. (2010).

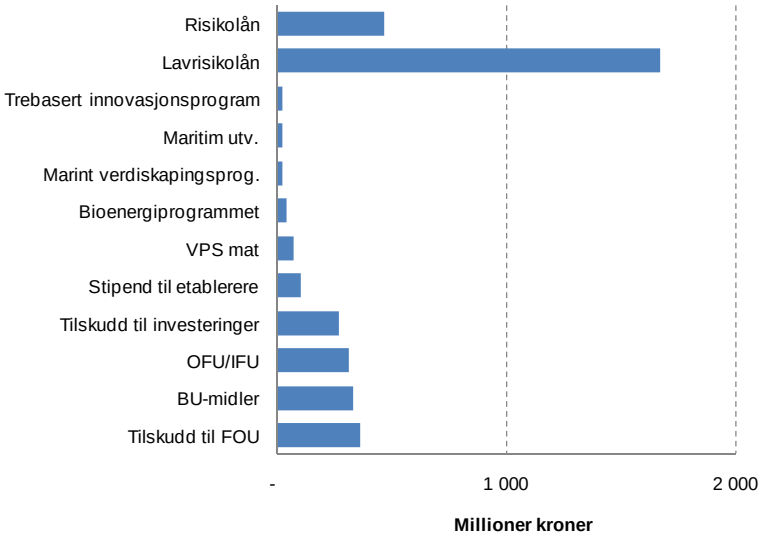
For lån er andelen innvilgede lån som går til bedrifter lokalisert i sentrale kommuner om lag 30 prosent. Låneordningene er med andre ord mer distriktsrettet enn tilskuddene.

I Figur 13.9 gjengir vi først de ti største tilskuddene i 2008 samt lavrisikolån og risikolån. Låneordningene er tatt inn i figuren med bevilget lånebeløp, ikke tilskuddselementet, og er tatt med for oversiktens skyld. Deretter viser figuren hvordan de største tilskuddene og lånene er fordelt etter sentralitet.

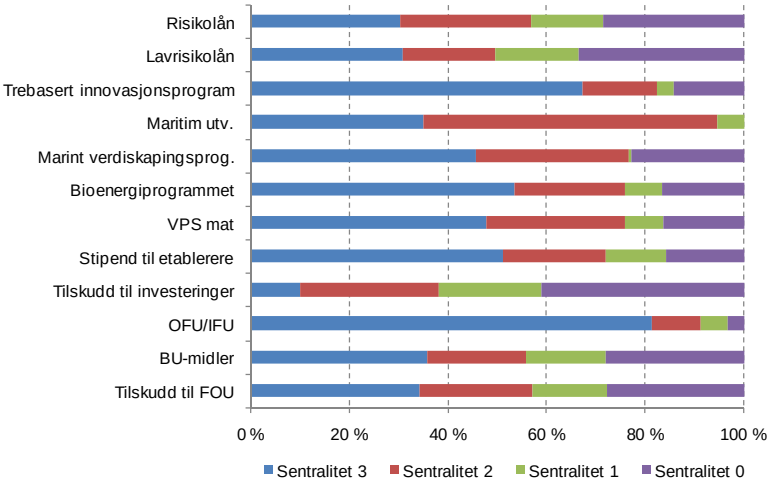
[40] Statisk sentralbyrås inndeling etter sentralitet er definert slik at sentrale kommuner omfatter et tettsted med minst 50 000 innbyggere, eller ligger innenfor 75 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum. (Oslo 90 min.). Noe sentrale kommuner omfatter et tettsted med 15 000-50 000 innbyggere, eller ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum. Noe perifere kommuner omfatter et tettsted med 5 000-15 000 innbyggere, eller ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum. Perifere kommuner fyller ikke noen av kravene ovenfor.

Figur 13.9 Fordeling av største virkemidler på sentralitet

Rangering av 10 største tilskuddsordninger samt lavrisikolån og risikolån 2008



Fordeling på sentralitet 2008



Kilde: Innovasjon Norges kundedatabase

Vi legger merke til at Programmet for industrielle og offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU) er det programmet som klart benyttes mest av bedrifter i de mest sentrale strøk, faktisk i enda større grad en fordelingen av sysselsatte i norsk næringsliv skulle tilsi.[41] Også trebasert innovasjonsprogram, Bioenergiprogrammet og Etablerer-stipend har overvekt av brukere i de mest sentrale strøk. Vi legger også merke til at bare investeringstilskudd domineres av brukere i de to minst sentrale områdene.

Den regionale fordelingen gjenspeiler i stor grad retningslinjene for de enkelte virkemidlene. Innovasjon Norge disponerer vesentlige større tilskuddsrammer i distriktene enn i de sentrale strøk, dels som følge av nasjonale prioriteringer og dels som følge av statsstøtteregelverket i EØS-avtalen. Den sterke bruken av OFU/IFU i sentrale strøk indikerer imidlertid at Innovasjon Norge ikke prioriterer distriktsbedriftene mer enn departementale føringer tilsier. Ser vi på risikolånene, kan den relative store andelen kunder i lite sentrale strøk indikere det motsatte. Risikolån fra Innovasjon Norge er primært et tilbud til små og mellomstore bedrifter over hele landet og i alle næringer. I praksis ser vi at det er industribedrifter, med pantbare verdier, som i særlig grad er etter-

[41] Andelen sysselsatte i de mest sentrale strøk var 71 prosent i 2008, når man ser bort fra offentlig administrasjon, helse og omsorg og undervisning, jf kapittel 6.

spørrere etter risikolån. Trolig kan den regionale fordelingen av risikolånekundene primært forklares av lokaliseringen til lånekundene, ikke prioriteringer av distriktsbedrifter per se.

Ovenstående ulike regionale fordeling kan imidlertid reise to typer avledede spørsmål:

1. Treffer virkemidlene som er tilgjengelig i hele landet behovene til bedrifter i sentrale strøk, gitt rammene som settes av statsstøtteregelverket?
2. I hvilken grad er virkemidler som er forbehold enkelte sektorer begrunnet i andre hensyn enn sektorpolitiske hensyn, som f. eks. regionalpolitiske hensyn?

I kapittel 4 har vi drøftet spørsmål om det foreligger målkonflikter i Innovasjon Norges mål-hierarki. I kapittel 16 om Innovasjon Norges framtidige utfordringer, kommer vi tilbake til om den reelle geografiske fordelingen av midler indikerer at det er et behov for å justere virkemiddelporteføljen for å redusere potensielle målkonflikter. Det kan imidlertid her være verdt å merke seg at de sektorrettede virkemidlene ikke synes å rette seg særlig sterkt mot distriktsbedrifter. For eksempel er BU-midlene i like stor grad rettet mot bedrifter i sentrale strøk som risikolåneordningen. Tilsvarende finner vi nesten halvparten av brukerne av Verdiskapingsprogrammet for mat og Marint verdiskapingsprogram i de mest sentrale kommunene.

13.3.2 Få bedrifter som ikke har tilgang på tjenestene oppsøker Innovasjon Norge

Av bedriftene i evalueringens spørreundersøkelse som har hatt kontakt med Innovasjon Norge men ikke benyttet tjenestene, oppgir kun 6 prosent at årsaken til dette er at tjenestene ikke var tilgjengelige i deres distrikt. Dette kan bety at bedriftene som henvender seg til Innovasjon Norge i stor grad finner de virkemidlene de søker etter.

Våre intervju tyder imidlertid på at svarene kan overdriver hvor tilpasset virkemidlene er til behovene i sentrale strøk. OFU/IFU-ordningen er den definitivt mest brukte ordningen av bedrifter i de største byene. Det er også den ordningen det raskest vises til når bedrifter med ulike innovasjonsprosjekter tar kontakt med Innovasjon Norge. Ikke alle søkerne om støtte til forsknings- og utviklingskontrakter har nødvendigvis kontakt med aktuelle kunder før kontakt med Innovasjon Norge.

En forpliktende utviklingskontrakt mellom kunde og leverandør er en forutsetning for å få støtte fra OFU/IFU-programmmet. Innovasjon Norge bistår derfor konstruktivt med å utvikle slike kontrakter for bedrifter som ikke har det. Intervjuer kan like fullt tyde på at kravet om en forpliktende utviklingskontrakt mellom kunde og leverandør oppleves som et krav som kommer for tidlig for bedrifter som har utviklingsprosjekter i en tidlig fase. For å tilfredsstille OFU/IFU-programmets krav brukes det derfor mye energi på å finne potensielle kunder, av og til kunder som ikke nødvendigvis har sterke interesser i prosjektet. I den grad dette er et større fenomen, kan det reises spørsmål om bedrifter i realiteten har behov for mer grunnleggende innovasjonsstøtte i sentrale strøk, uten umiddelbar kobling til en kunde. Når OFU/IFU brukes er det fordi det er dette programmet som er tilgjengelig og har midler.

13.4 HENSIKTSMESSIG SYSTEM MED BRUKERBETALING

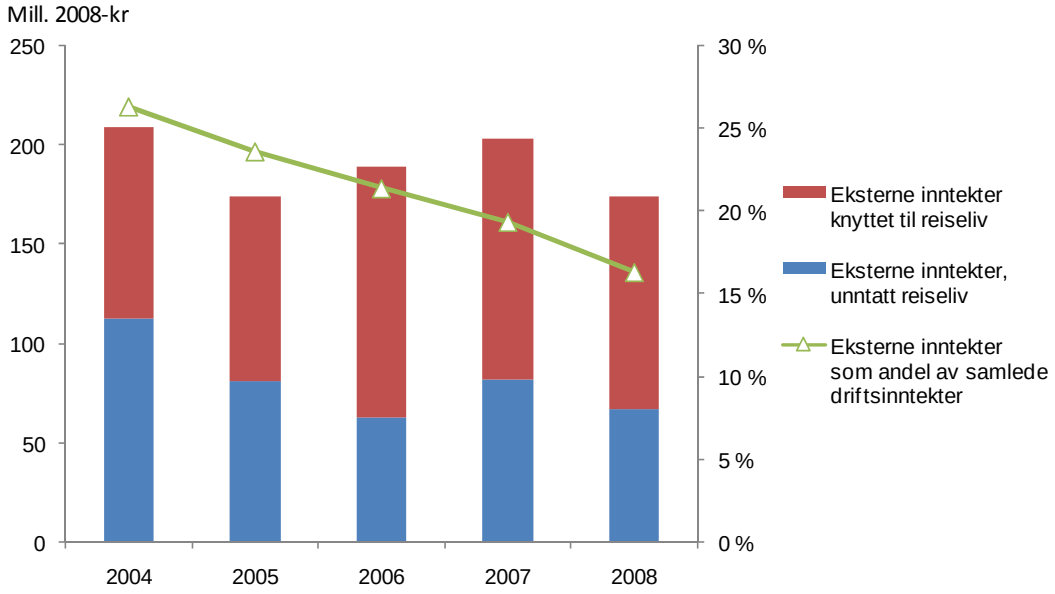
Innovasjon Norges tjenester er i all hovedsak finansiert over offentlige budsjetter. Det er to vesentlige unntak fra dette. Innovasjon Norges utlånsvirksomhet gir netto renteinntekter og organisasjonen tilbyr rådgivnings og profileringstjenester som brukerne må betale for å få tilgang til. Vi ser i dette kapitlet nærmere på hvilke tjenester det kreves brukerbetaling for, hvordan dette oppleves av bedriftene og om systemet med brukerbetaling er hensiktsmessig.

13.4.1 Eksterne inntekter utgjør en synkende andel av Innovasjon Norges driftsinntekter

Eksterne inntekter i form av brukerbetaling for tjenester utgjør om lag en sjettedel av Innovasjon Norges driftsinntekter. Andelen har sunket markert de siste årene fra om lag en fjerdedel i begynnelsen av evalueringsperioden, jf. Figur 13.10. Bakgrunnen for reduksjonen i andelen eksterne inntekter utgjør av Innovasjon Norges driftsinntekter, er dels betydelig økning i offentlige overføringer til drift (over 11 prosent årlig realvekst), men også en like stor realnedgang i inntekter som ikke er relatert til reiseliv. Eksterne inntekter knytet til reiselivsformål har økt noe gjennom perioden (3 prosent årlig realvekst).

Av eksterne inntekter som ikke er relatert til reiseliv kan det på usikkert grunnlag anslås at noe under halvparten er relatert til rådgivningstjenester.

Figur 13.10 Innovasjon Norges eksterne inntekter. Mill 2008-kr og som andel av samlede driftsinntekter[42]



Kilde: Innovasjon Norge regnskapstall

Utviklingen kan i stor grad sees på som en ønsket utvikling. Nærings- og handelsdepartementet har gjentatt ganger pekt på behovet for klare regler for i hvilke tilfeller Innovasjon Norge kan tilby brukerbetalte tjenester. I oppdragsbrevet for 2008 fra Nærings- og handelsdepartementet heter det f. eks.

> *(…) Videre kan Innovasjon Norge kun i begrenset grad ta betalt for tjenester til næringslivet som er rettet mot selskapets prioriterte fokusområder og målgrupper. Innovasjon Norge skal ikke tilby brukerbetalte tjenester som er i direkte eller indirekte konkurranse med private aktører.*[43]

[42] Eksterne inntekter er ekskl. netto rentemargin og innholder i vanlige regnskapsoppstillinger også inntekter fra fylkeskommune, varierende mellom 7 og 9 prosent av samlede eksterne inntekter de fleste år i evalueringsperioden, unntatt 2008 da de utgjorde 12 prosent. Inntekter fra fylkeskommunene er i denne beregningen ansett som offentlige bevilgninger og utelatt fra de eksterne inntektene. For årene 2004 og 2005 er størrelsen på inntekter fra fylkeskommunen beregnet med utgangspunkt i å skape en glattet kurve mellom kjente størrelser i 2003 og 2006.

[43] Kilde. Oppdragsbrev fra NHD 2008, side 11.

Om tjenestene Innovasjon Norge kan ta betalt for heter det:

> *Innovasjon Norges tjenester som kan betales helt eller delvis av næringslivet omfatter:*
>
> – deltageravgifter ved seminarer, kurs og programmer
> – stykksalg av rapporter
> – tilrettelegging ved arrangementer, kundebesøk og messedeltakelse både når deltagelsen arrangeres av offentlige myndigheter og andre aktører
> – rådgivningstjenester og oppdrag fra bedrifter som faller utenfor Innovasjon Norges prioriterte målgrupper, når slike tjenester ikke er tilgjengelige i det private markedet
> – egenandeler fra små og mellomstore bedrifter ved bruk av rådgivningstjenester
> – og utførelse av oppdrag som strekker seg ut over det myndighetsfinansierte tilbudet, når slike tjenester ikke er tilgjengelige i det private markedet

For innovasjon Norge har disse påpekningene blitt oppfattet som en klar begrensning i mulighetene til å tilby ”konsulent”-pregede tjenester. Sammenlignet med virksomheten til tidligere Eksportrådet, er innslaget av spesielt rådgivningstjenester mot betaling klart lavere.

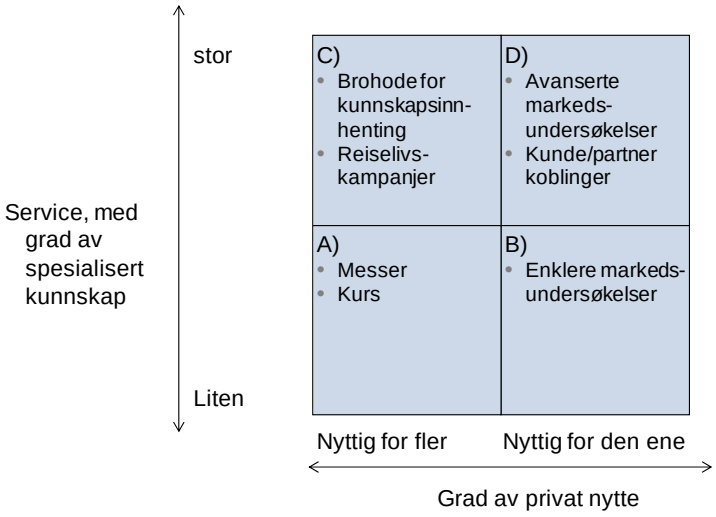
13.4.2 Brukerbetaling nødvendig for å opprettholde utekontorenes virksomhet.

Betalingstjenestene er i særlig grad knyttet til utekontorenes virksomhet. En del av denne brukerbetalingen er knyttet til kurs, kompetanseprogrammer, delegasjoner og messer, som ikke genereres ved utekontorene. Ved distriktskontorene genereres netto rente-margin som kan betraktes som en brukerbetaling.

Man kan til en hvis grad se på brukerbetaling av utekontorenes tjenester som betaling for å benytte en offentlig infrastruktur – gjennom sine utenlandskontorer tilbyr Innovasjon Norge norske bedrifter en kanal til eller informasjon om utenlandske markeder. Innovasjon Norge har imidlertid ikke mulighet til å bistå alle. Selv om det alltid er en kostnad også for en bedrift i å bruke en tjeneste (tidskostnad blant annet), vil gratis tjenester lokke mange uten egentlig behov til å nyttiggjøre seg et begrenset tilbud. Delbetaling for en slik infrastruktur kan dermed være en måte å skille ut de som har mest nytte av tjenestene.

Hvorvidt Innovasjon Norge skal kreve full kostnadsdekning eller tilby subsidierte tjenester bør avhenge av hvilke typer tjenester det er snakk om. Grad av kostnadsdekning kan dels baseres på om det som tilbys er enkel service eller spesialisert kunnskap. Et annet kriterium for kostnadsdekning kan være om tjenesten kommer flere til nytte enn bedriften som betaler for den, eller om den kun er til glede for den ene bedriften. På denne bakgrunn kan man tenke om betalingstjenesten som i Figur 13.11.

Figur 13.11 Betalingstjenester delt etter kriterier for betalingsbegrunnelse. Eksempler på typer betalingstjenester



I kvadrant A) tilbyr Innovasjon Norge en rekke servicefunksjoner de har opparbeidet seg betydelig rutine i å tilby. Våre intervju tyder på at Innovasjon Norge her har et tilbud som framstår som effektivt. En kan legge til grunn at det er en form for stordrift i å utvikle kompetanse på organisering av slike tjenester. For norske bedrifter er det en klar fordel at slike tilbud finnes. Det er også slik at effektiviteten i tilbudet er avhengig av at det er kontinuitet i tilbudet. Per i dag er det etablert klare regler for hva deltagende bedrifter skal betale for tilgang til slike tjenester. Periodevis bevilgninger til slike ulike typer messe-aktiviteter tilsier at det offentlige er med på å opprettholde denne infrastrukturen og kompetansen i Innovasjon Norge. Deltagende norske bedrifter betaler dermed ikke de fulle kostnadene ved å opprettholde dette tilbudet, noe vi finner fornuftig.

Kvadrant B). For mindre norske bedrifter kan Innovasjon Norges tilbud om enkle markeds- eller landundersøkelser framstå som nyttig. Det forenkler søket etter informasjon. Dette er imidlertid vanligvis informasjon mange kan framskaffe, enten konsulenter i inn eller utland eller bedriftens egne folk. Et offentlig tilbud om slike enkle analyser, kan neppe begrunnes med markedssvikt, men som et basistilbud om bistand til internasjonalisering til mindre norske bedrifter. Innovasjon Norge tar vanligvis ikke betalt for de første timene i forbindelse med bedrifters henvendelse, men tar deretter en standardpris. Avhengig av oppdragets art, er det mulig å trekke på Internasjonal vekstprogrammet eller andre programmer, noe som i så fall innebærer en subsidiering av tjenesten. Etter vår vurdering synes det fornuftig at bedriftene betaler en vesentlig del av kostnadene ved slike tjenester, men med mulighet for å subsidiere særlige internasjonaliseringsfremmende aktiviteter. Mindre bedrifter får på denne måte en rimelig første oversikt over markeder, som kan gi et mer realistisk bilde av internasjonaliseringsutfordringer eller muligheter enn de ellers ville fått.

Kvadrant C). På enkelte områder har Innovasjon Norge opparbeidet kunnskap om teknologi og markeder som kan være av stor potensiell nytteverdi for enkelt bedrifter eller grupper av bedrifter. Eksempelvis må reiselivskampanjer bygge på betydelig markeds-kunnskap for å bli effektiv. Bedriftene får tilgang til denne kunnskapen bl.a. gjennom reise-livskampanjer, hvor tilgangen er priset etter et matchingssystem som tar hensyn til hva som er privat og hva som er et offentlig gode. Vi har ikke detaljert kunnskap om pris-strukturen, men ser selve prinsippet som fornuftig.

På lignende måte kan det argumenteres for at det er verdifullt for norske næringsmiljøer at et offentlig organ investerer i å forstå viktige potensielle markeder (geografisk eller teknologisk) som flere bedrifter kan trekke på. Når slik kunnskap formidles generelt til

norske næringsmiljø, snakker vi om en form for kollektivt gode, som stilles tilnærmet fritt tilgjengelig.

Aktiviteter innen kvadrant D) skiller seg fra kvadrant B) primært ved at Innovasjon Norge også stiler opparbeidet spesialkunnskap om markeder og land til rådighet for norske bedrifter. Når bedrifter ønsker å trekke på denne kunnskapen vil deler av aktiviteten bygge opp under kunnskapsutviklingen som er nyttig i C) mens andre deler vil primært være nyttig for den enkelte bedrift. Bistand til partnersøk og teknologiformidling kan være en slik aktivitet, hvor deler av kostnaden betales av den enkelte bedrift og deler dekkes av programmer som er ment å fremme internasjonalisering eller teknologiutvikling. I den grad Innovasjon Norge iverksetter tyngre markedsundersøkelsen øker både kravet til markeds-kompetanse og verdien for bedriften. Vi har vanskelig for å se at et offentlig organ kan ha en viktig rolle som utfører av avanserte markedsundersøkelser. Her finnes det en rekke private tilbud. I den grad Innovasjon Norge møter slik etterspørsel, bør det legges opp til full kostnadsdekning.

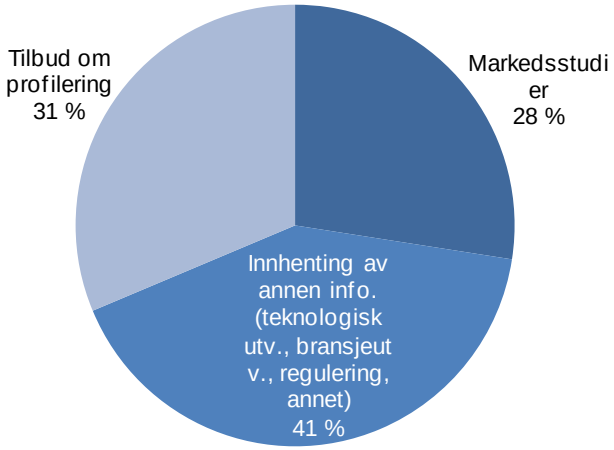
Ovenstående kan forklare dagens prispolitikk i Innovasjon Norge. Prinsippene vurderes som fornuftig både ut fra å prise de tjenestene som ytes slik at bedriftene betaler for privat nytte og at enkelte tjenester subsidieres slik at omfanget blir stort nok til å ivareta fellesskapstjenester.

Det er imidlertid ikke opplagt at tjenesten Innovasjon Norge yter er interessant for bedriftene. Dersom de ikke er interessante, bør det få konsekvenser for omfanget av tjenestene. Av samme grunn kan det ikke utelukkes at Innovasjon Norge kan ha en egeninteresse i å forsøke å selge inn sine tjenester til enkelte bedrifter for på den måten å opprettholde et større omfang på egen aktivitet enn norske bedrifter har behov for. Enkelte av våre intervjuer har indikert at det kan forekomme milde salgsframstøt, men ikke av en slik karakter at det ikke kan avslås. Vi kan på den bakgrunn ikke se at dagens system med egenbetaling skaper vesentlige problemer.

13.4.3 Bedriftene moderat fornøyd med betalingstjenestene

I evalueringens spørreundersøkelse rettet mot bedriftene har vi spurt om deres erfaring med betalte tjenester. 48 bedrifter har svart at de har brukt utekontorene. De betalte tjenesten de har benyttet fordeler seg relativt jevnt mellom profileringstjenester, markeds-studier og annen informasjon.

Figur 13.12 Type betalingstjenester benyttet av brukere av utekontorene



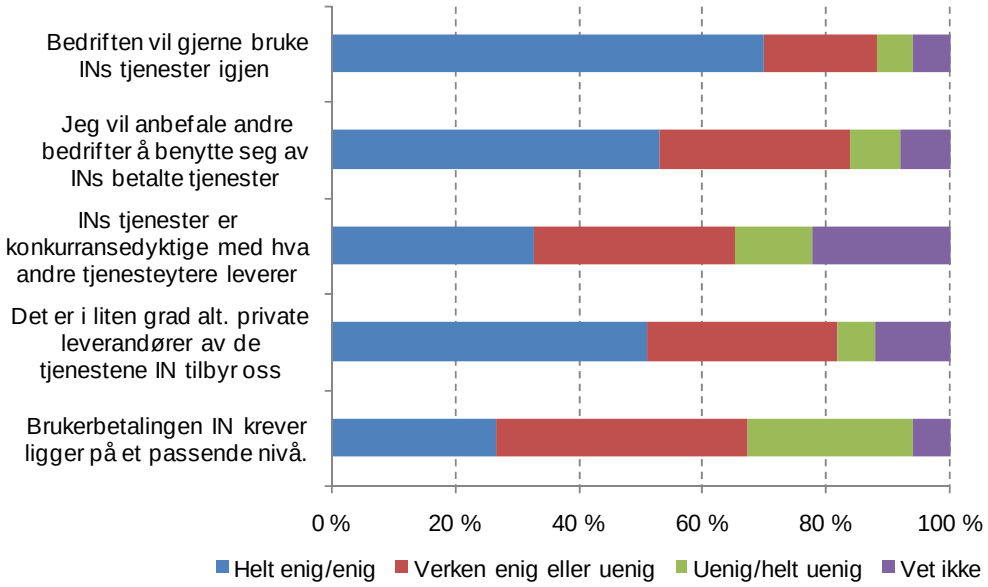
Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

På spørsmål om bedriftene er fornøyd bedriftene er med kvaliteten på disse tjenestene svarer relativt få at de er svært fornøyd, jf. Figur 13.13. De fleste svarer på en måte som en best kan oppsummere som mellomfornøyd, vår vurdering er at svarene gjenspeiler at det de får ikke fullt ut svarer til den kvaliteten bedriften forventer når de betaler for en tjeneste.

Når vi spør bedriftene om deres vurdering av betalingstjenestene ser vi likevel at mange vil bruke tjenestene om igjen og også til dels anbefale andre det samme. Svarene fordeler seg svært likt uavhengig hvilken betalingstjeneste den enkelte har brukt. Vi legger imidlertid merke til at om lag halvparten mener at det i liten grad er alternative private tilbydere til tjenestene svarerne har benyttet. Svarene er trolig et uttrykk for at også de betalte tjenestene oppleves som nødvendig av de fleste bedriftene. Relativt mange uttrykker imidlertid usikkerhet om tjenestene er konkurransedyktige med private leverandører.

En ikke ubetydelig del er også uenig i at bruker betalingen er på et passe nivå. I våre bedriftsintervju er også dette spørsmålet tatt opp. Tilbakemeldingen fra de intervjuede bedriftene er at betalingen er grei i forhold til kvaliteten på leveransen, og at subsidieringen opplevdes som viktig for at tjenestene skal være relevant for mindre bedrifter.

Figur 13.13 Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (alle)



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

Spørreundersøkelsen gir etter vår vurdering ikke grunnlag til å endre vesentlig på prinsippene for bruker betaling. Svarene tyder imidlertid på at Innovasjon Norge fremdeles har en oppgave i å forbedre innholdet i tjenestene for å øke kvaliteten på tilbudet.

DEL 5
SAMFUNNSØKONOMISKE EFFEKTER AV INNOVASJON NORGES VIRKSOMHET

14 INNOVASJON NORGE BIDRAR TROLIG TIL ØKT VERDISKAPING

Dersom bedriftsrettet støtte skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt er det en forutsetning at bedriftenes adferd endres som følge av støtten og at denne adferdsendingen gir høyere verdiskaping i bedriften enn om støtten ikke hadde kommet. Gjennomførte kundeeffektundersøkelser oppgir at halvparten av bedriftene som har fått bistand fra Innovasjon Norge mener at støtten i høy grad utløser ny aktivitet, noe som indikerer at Innovasjon Norges virkemidler treffer ulike former for markedssvikt. Virkemidlene treffer også i stor grad vekstbedrifter. Men det kan ikke konkluderes med at veksten skyldes bistand fra Innovasjon Norge. Empiriske undersøkelser utenfor denne evalueringen tyder imidlertid på at noen av Innovasjon Norges virkemidler bidrar til økt verdiskaping i bedriftene, uavhengig om de er vekstbedrifter eller ei. Vår vurdering er at verdiskapingen ville vært lavere uten Innovasjon Norges virkemidler.

I 2008 innvilget Innovasjon Norge 2,2 milliarder kroner i tilskudd og 2,1 milliarder kroner som lån og garantier til private foretak og enkeltpersoner. I tillegg rapporterte Innovasjon Norge prosjektkostnader knyttet til prosjekter som de gjennomførte på vegne av kundene på 437 millioner kroner. Driften av Innovasjon Norge kostet 791 millioner kroner.

Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er Innovasjon Norges overføringer av midler, primært tilskudd og annen prosjektstøtte, en omfordeling av midler fra skattebetalerne generelt til utvalgte private foretak.

Driften og prosjektkostnadene finansieres delvis av offentlige bevilgninger (883 millioner i 2008) og eksterne inntekter i form av kjøp av tjenester og netto renteinntekter. Selv om deler av Innovasjon Norges oppgaver er myndighetsutøvelse, organisering av delegasjonsreiser for eksempel, må det alt vesentlige av de offentlige bevilgningene ses på som en form for overføring til utvalgte bedrifter. Mottakere av tilskudd, lån og annen bistand nyter godt av at Innovasjon Norge har et apparat som er i stand til å gi dem denne støtten.

Innovasjon Norges hovedmål bygger på forutsetningen om at det er behov for Innovasjon Norges aktiviteter for å utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme aktiviteter som ellers ikke ville blitt utløst uten offentlig bistand. For at dette skal være tilfelle må det foreligge en eller annen form for markedssvikt. Eksempler på relevante markedssvikt er eksterne virkninger, kollektive goder, asymmetrisk informasjon og nettverkseffekter og er drøftet prinsipielt i kapittel 4.

14.1 SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER AV INNOVASJON NORGES VIRKEMIDDELBRUK

14.1.1 Potensielle nyttevirkninger av Innovasjon Norges virkemiddelbruk

Innovasjon Norges aktiviteter og bistand kan være nyttig for flere enn bedriften som mottar støtte. Både andre bedrifter som samhandler med Innovasjons Norges kunder og samfunnet som helhet kan nyte godt av Innovasjon Norges tjenester. Nytten kan identifiseres direkte eller være av mer indirekte karakter. Tabell 14.1 presenterer en inndeling av potensielle nytteeffekter av Innovasjon Norges virkemiddelbruk.

Tabell 14.1 Potensielle nytteeffekter av virkemiddelbruk

	Privatøkonomiske	Samfunnsmessige
Direkte	1	2
Indirekte	3	4

Kilde: Econ Pöyry

Det er naturlig å starte med effekt 1, direkte privatøkonomiske nytteeffekter. Med dette menes nytteeffekter som oppstår hos bedriften som mottar midler fra Innovasjon Norge. Nytten vil materialisere seg som økt verdiskaping eller aktivitet hos kunden. Hvorfor vil ikke private investorer kunne finansiere slike prosjekter selv? Svaret handler ofte om at bedriften mangler midler og at eksterne finansieringskilder ikke har tilstrekkelig informasjon til å ville finansiere prosjektet. Selv om bedriften mener å påvise at prosjektet er lønnsomt, koster det for mye for andre å verifisere denne kunnskapen (asymmetrisk informasjon). På grunn av informasjonsasymmetri vil det være lønnsomme prosjekter som ikke blir realisert i det private markedet fordi prosjektene hver for seg oppleves som for risikofylte for investorer.

Erkjennelsen av at det eksisterer en rekke potensielle lønnsomme prosjekter som ikke blir realisert, gir rom for en offentlig aktør som kan opptre risikonøytralt og finansiere slike prosjekter, under forutsetning av at de prosjektene de samlet sett bistår er privatøkonomisk lønnsomme. Offentlige tilskudd opphever ikke problemer knyttet til asymmetrisk informasjon, men gjennom tilsudd til prosjektutvikling reduseres risikoen for andre aktører, noe som letter videre finansiering av prosjektet. Gjennom offentlige lån kan det offentlige ta på seg risiko med utgangspunkt i en bredere næringsmessig, geografisk og pantemessig portefølje av prosjekter enn det som er normalt blant private lånegivere.

Effekt 2, direkte samfunnsmessige nytteeffekter, innebærer at midlene utløser positive effekter for andre bedrifter eller aktører enn Innovasjon Norge. Dette kan skje enten gjennom at midlene fra Innovasjon Norge utløser nyttegevinster ved at kunden i større grad samarbeider med andre foretak og/eller i større grad benytter underleverandører som skaper merverdi for de involverte bedriftene, og dermed også medvirker til høyere verdiskaping i næringslivet enn ellers.

Man kan også tenke seg at midlene bidrar til indirekte effekter hos Innovasjon Norges kunder som økt kompetanse og trivsel i bedriften (effekt 3). Eksterne investorer har økonomiske insentiver til å ønske økt avkastning på sin investering og vil derfor ikke uten videre støtte tiltak som bidrar til indirekte nytteeffekter i foretaket.

Effekt nummer 4, indirekte samfunnsmessige nytteeffekter, er kjennetegnet ved at midlene kan ha virkninger på samfunnet for øvrig ved at produktet/tjenesten som produseres er et kollektive gode eller har positive eksterne effekter. Det vil dermed kunne bli produsert for lite av godene uten offentlige støtteordninger som Innovasjon Norge yter.

Et eksempel på effekt 4 er at tjenestene Innovasjon Norge yter kan fungere som en forsikring knyttet til realisering av gode ideer. Potensielle innovatører vet at det finnes et tiltaksapparat som er beredt til å støtte dem i kritiske faser av prosjektutviklingen. Denne forsikringen har en samfunnsøkonomisk nytte i seg selv ved at den gir større trygghet enn ellers for foretak eller enkeltpersoner som tenker innovativt og utvikler sine ideer. Terskelen for å prøve noe nytt blir lavere enn den ellers ville vært.

Summen av disse nytteeffektene for alle Innovasjon Norges prosjekter angir den samfunnsøkonomiske gevinsten av institusjonens virksomhet.

14.1.2 Kostnader ved Innovasjon Norges virkemiddelbruk

Overføringer fra skattebetalerne, via Innovasjon Norges virkemidler, til private foretak innebærer overføringskostnader. Det kostet det offentlige 883 millioner kroner å drifte Innovasjon Norge i 2008. For å finansiere disse kostnadene påløper det samtidig en skattekostnad for samfunnet.[44] Skattekostnaden er ifølge Finansdepartementet (2005) vurdert til 20 prosent av prosjektets virkning på offentlige finansieringsbehov. Tar vi hensyn til skattekostnaden, kostet det således kr 1,06 milliarder kroner å drifte Innovasjon Norge i 2008.

I tillegg er det skattekostnader forbundet med å overføre penger fra skattebetalere i sin alminnelighet til utvalgte bedrifter. Det er tilskuddene som må skattefinansieres. Skattekostnaden ved å overføre 2,2 milliarder kroner i tilskudd er om lag 440 millioner kroner. De samlede samfunnsmessige overføringskostnadene blir dermed om lag 1,5 milliarder kroner.

Utover disse direkte kostnadskomponentene knyttet til Innovasjon Norges virksomhet følger det også kostnader knyttet til at det er etablert et system med bedriftsstøtte:

- Søknadskostnader i bedriftene. Søkere av midler fra Innovasjon Norge bruker ressurser på å oppfylle alle søkerkrav fra Innovasjon Norge.
- Oppfølgingskostnader. Midlene som bevilges til Innovasjon Norge følges opp av oppdragsgivere (departementer og fylkeskommuner). Deres ressursbruk knyttet til oppfølging er en samfunnsøkonomisk kostnad, siden de alternativt kunne blitt benyttet til andre oppgaver.

14.1.3 Samfunnsøkonomisk analyse av virksomheten Innovasjon Norge og måling av samfunnsøkonomisk effekt

Ovenfor drøftet vi kort potensielle nytte- og kostnadseffekter knyttet til virksomheten Innovasjon Norge. Ved å sammenstille verdsatte nytteeffekter og kostnader kan man finne ut av om hele organisasjonen, ulike programmer eller bestemte prosjekter, er samfunnsøkonomisk lønnsomme (det vil si at nytteeffektene overstiger kostnadseffektene).

Mange av disse effektene er generelt vanskelige og ressurskrevende å verdsette, og det er ikke ressurser i denne evalueringen til å gjennomføre en slik analyse. Vi legger imidlertid merke til at en nødvendighet for at bedriftsrettet støtte skal være samfunnsøkonomisk lønnsom er at støtten bidrar til økt verdiskaping eller aktivitet hos mottakerne, se effekt 1 i Tabell 14.1.

Kollektive goder, som for eksempel profileringsaktivitetene kan karakteriseres som, forutsetter ikke direkte økte aktivitet i en bedrift for at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi ser i denne sammenheng bort fra slike goder og velger å begrense oss til å besvare to tilsynelatende enkle spørsmål:

- Medfører Innovasjon Norges bevilgninger (eller råd) en økning i kundenes aktivitetsnivå, utover hva de ville gjort om de ikke hadde mottatt en bevilgning?
- Og har denne aktiviteten i så fall bidratt til høyere verdiskaping hos mottakerne?

Denne tilnærmingen kan begrunnes med at dersom Innovasjon Norges virksomhet bidrar til å redusere markedssvikt, vil den være aktivitetsutløsende og bidra til høyere verdiskaping.

---

[44] Kort forklaring av skattekostnaden: Prisen på en time fritid for en arbeider er arbeidsinntekt. Ved at skatt på arbeid øker reduseres prisen på fritid tilsvarende. Substitusjonseffekten tilsier da at arbeiderne skal substituere seg mot fritid og jobbe mindre. Denne vridningen er en kostnad for samfunnet siden det impliserer lavere ressursutnyttelse. Den samlede vridningskostnaden for alle individer i Norge omtales her som skattekostnaden.

Vi vil tilnærme oss disse spørsmålene på tre måter. For det første vil vi studere selv-innmeldte aktivitetsendringer hos Innovasjon Norges kunder med utgangspunkt i årlige kundeeffektundersøkelser gjennomført av Oxford Research. Dette gir oss svar på om kundene selv opplever at Innovasjon Norges støtte har bidratt til at de iverksetter aktiviteter som de ellers ikke ville gjort (positiv addisjonalitet). Selv om vi finner at et bestemt program eller tjeneste viser en stor grad av addisjonalitet er det likevel ikke sikkert at økt aktivitetsnivå har bidratt til at kundene har økt sin verdiskaping.

Den andre tilnærmingen tar derfor utgangspunkt i innmeldte regnskapstall til Brønnøy-sundregistrene og studerer om kundene til Innovasjon Norge (bedriftene) har andre egenskaper gjennom at de har hatt forskjellig utvikling i økonomiske indikatorer over tid enn liknende foretak (i samme næring). Selv om vi finner at kundene av Innovasjon Norge har en annen økonomisk utvikling enn foretak i samme næring er det ikke sikkert at dette skyldes støtte fra Innovasjon Norge. Det kan skyldes at det er foretak med spesielle egenskaper som søker om støtte og/eller at Innovasjon Norge kun bevilger til foretak med spesielle kvaliteter.

Til slutt forsøker vi derfor å identifisere om støtten innenfor et utvalgt program, OFU/IFU-programmet, har effekt på kundenes produktivitetsvekst ved hjelp av anvendte statistiske analyser (økonometri). I tillegg har vi gjennomgått to relevante arbeider, som mer grundig enn vi har hatt anledning til, har analysert effekt av bedriftsrettet virkemiddelbruk:

- Evalueringen av SkatteFUNN – Cappelen mfl. (2008)
- Measuring the Long-Term Effects of Active Industrial Policies – Kvitastein (2009)

14.2 INNOVASJON NORGES BEVILGNINGER PÅVIRKER MOTTAKERNE

Innenfor offentlig virkemiddelbruk benyttes begrepet addisjonalitet for å belyse hvor nødvendig bruk av offentlige midler er. Addisjonalitet sier noe om i hvilke grad den aktuelle virkemiddelbruken, her støtten fra Innovasjon Norge, bidrar til aktiviteter som ellers ikke ville vært gjennomført.

Når addisjonalitet er så viktig, er det fordi selve hovedargumentet for å benytte offentlige ressurser innen et område, er at disse har en *aktivitetsutløsende effekt*. Dersom det eksisterer en form for markedssvikt vil verdiskapende aktiviteter ikke utløses.

Dersom aktiviteten hadde funnet sted uansett ville det da vært behov for offentlig innsats? I hovedsak er svaret på dette spørsmålet nei. Det er likevel ikke nødvendigvis slik at alternativ finansiering via det private markedet er å foretrekke selv om dette finnes, selv til samme kostnad. Lavere avkastningskrav (for eksempel lengre tidshorisont og tålmodighet hos utlåner) og tilgang på tilleggstjenester, som for eksempel nettverksaktiviteter, kan være forhold som kan skille et privat tilbud fra et tilbud drevet i regi av Innovasjon Norge.

Addisjonalitet kan måles på flere måter. I denne rapporten er addisjonalitet knyttet til i hvilke grad tjenesten eller programmet fra Innovasjon Norge har vært utløsende for prosjektet eller om prosjektet ville blitt gjennomført uavhengig av støtte fra Innovasjon Norge. Dette innebærer at det er et kontrafaktisk element i begrepet, gjennom at man forsøker å finne ut hva som ville skjedd dersom ting forholdt seg annerledes enn hva de faktisk gjør.

Som vi har nevnt tidligere gjennomfører Oxford Research kundeeffektundersøkelser for Innovasjon Norge, både året etter kunden får støtte (førundersøkelser – måler forventninger) og fire år senere (etterundersøkelser – måler effekt). Ett av spørsmålene i undersøkelsene handler om hvordan kundene vurderer addisjonalitet (forventet eller erfart effekt). Bedriftene har fått spørsmål om

> *"Hva ville skjedd med prosjektet/aktiviteten dersom Innovasjon Norge ikke hadde gitt støtte?"*

I undersøkelsene måles altså ikke reell addisjonalitet, men brukernes uttrykte holdninger til betydningen av støtten fra Innovasjon Norge for gjennomføringen av prosjektet. Om utfallet faktisk ville blitt gjennomført i henhold til disse utsagnene, vet en ikke. Analyse av reell addisjonalitet krever helt andre metodiske opplegg, med blant annet kontrollgrupper og målinger som følger enkeltbedrifter over en lengre tidsperiode. For enkelthets skyld refererer vi likevel til vurderingene ved å bruke begrepet addisjonalitet.

I forhold til spørsmålet om hva som ville skjedd med prosjektaktiviteten uten støtte fra Innovasjon Norge er det metodemessig mest riktig å bruke førundersøkelsen. Denne undersøkelsen gir kundens vurdering etter mottatt støtte, men før prosjektet er igangsatt/ gjennomført. En vurdering etter at prosjektet er gjennomført (etterundersøkelsen) vil i større grad være farget av hvordan prosjektet faktisk gikk, og påvirke det svaret kunden gir. Vi benytter derfor kundenes vurderinger i førundersøkelsene for å belyse hvordan de oppfatter at støtten virker på deres aktivitetsnivå.

Det er uansett betydelige metodesvakheter knyttet til å be kundene vurdere denne formen for effekt, jf. tidligere drøftinger i dette kapitlet. I stor grad er resursene de mottar (tilskudd, lån, kompetanse, tilgang til nettverk), ressurser de ikke ville hatt tilgang på uten Innovasjon Norge. Kundene vil ha et underliggende motiv for å svare positivt på effekten av tilgangen til disse midlene, noe som gjør at en ikke kan utelukke at flere svarer strategisk på spørsmål som referert over. Vurderingene bør derfor tolkes med varsomhet.

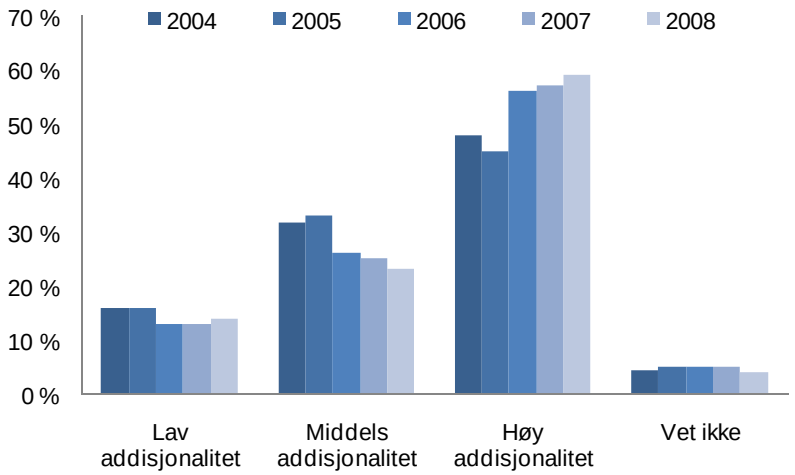
14.2.1 Halvparten av kundene mener at støtten i høy grad er utløsende for aktivitet

På spørsmål om hva som ville skjedd med prosjektet/aktiviteten dersom Innovasjon Norge ikke hadde bistått bedriften, kan bedriften velge mellom ulike forhåndsdefinerte svaralternativer:

- Gjennomført prosjektet/aktiviteten uten endringer
- Gjennomført prosjektet/aktiviteten i samme skala, men på et senere tidspunkt
- Gjennomført prosjektet/aktiviteten i en mer begrenset skala, men til samme tid
- Gjennomført prosjektet/aktiviteten på et senere tidspunkt og i en mer begrenset skala
- Prosjektet/aktiviteten ville ikke bli gjennomført

Det øverste svaralternativet kategoriseres som lav addisjonalitet, de to neste som middels addisjonalitet og de to siste som høy addisjonalitet. Figur 14.1 viser kundenes samlede vurdering av addisjonalitet som følge av Innovasjon Norges bistand etter denne kategoriseringen for årene 2004 til 2008.

Figur 14.1 Kundenes vurdering av Innovasjon Norges bidrag til addisjonalitet. Kundeeffektundersøkelsene



Kilde: Oxford Research 2005, 2006, 2007, 2008 og 2009

Om lag halvparten av kundene som har deltatt i undersøkelsene gjennom årene har vurdert at prosjektet som har fått bidrag fra Innovasjon Norge i høy grad har utløst aktivitet som enten ikke ville blitt gjennomført overhode eller blitt gjennomført i relativt begrenset omfang. Hovedtendensen knyttet til forventet addisjonalitet over disse årene, er en økning i andelen høy addisjonalitet og en nedgang i middels addisjonalitet og lav addisjonalitet. Andelen lav addisjonalitet går marginalt opp siste året.

Dersom vi antar at bedriftenes svar gjenspeiler hva som faktisk ville vært alternativet, tilsier tallene over at bidragene fra Innovasjon Norge i økende grad treffer prosjekter som faktisk er rammet/påvirket av ulike former for markedssvikt.

I vår spørreundersøkelse til bedriftene har vi også stilt spørsmål om bedriftenes vurdering av hvordan de mener prosjektene ville utviklet seg uten støtte fra Innovasjon Norge, og det samme har Innovasjon Norge gjort i sin Serviceundersøkelse for 2009. I begge undersøkelsene er det benyttet de samme svaralternativene som Oxford Research benytter i sine undersøkelser.

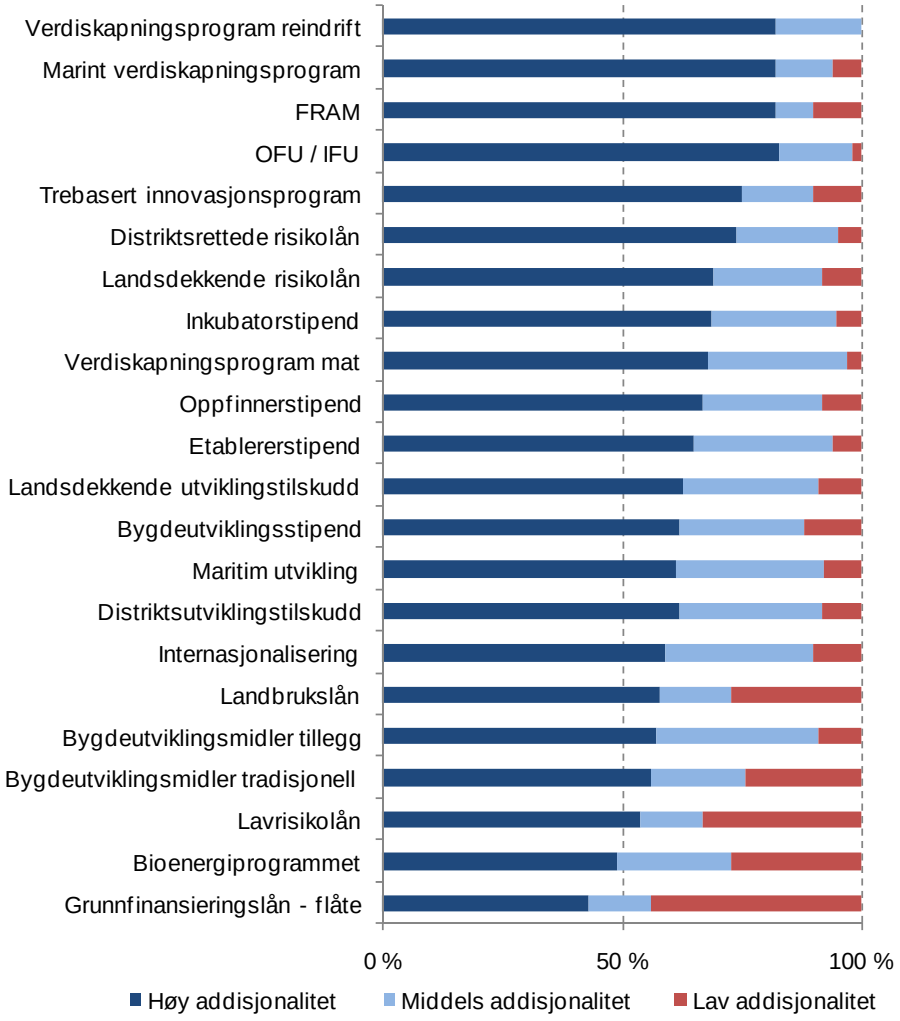
Dersom vi kategoriserer på samme måte som Oxford i henholdsvis høy, middels og lav addisjonalitet får vi i vår spørreundersøkelse til bedriftene at om lag 55 prosent av kundene mener addisjonaliteten er høy. Svarene i vår undersøkelse ligger dermed om lag på nivå med Oxfords resultater. I Innovasjon Norges serviceundersøkelse 2009 svarer i underkant av 60 prosent addisjonaliteten er høy, det vil si svakt over de andre undersøkelsene.

Selv om det er grunn til å anta at noen svar på slike undersøkelser er farget av strategiske svar, er det likevel interessant at tre ulike undersøkelser gir relativt likeartet tilbakemelding på spørsmål om addisjonalitet. Undersøkelsene omfatter heller ikke nødvendigvis de samme bedriftene, selv om det nok er en del overlapp. Både kundeeffektundersøkelsen og vår spørreundersøkelse er utvalgsundersøkelser. Serviceundersøkelsen gikk til alle kunder av Innovasjon Norge i 2009, og hadde en svarprosent på om lag 50 prosent av de som fikk støtte. Etter vår vurdering tilsier disse svarene at det er grunn til å legge vekt på både nivå og utviklingen i bedriftenes vurdering av addisjonalitet.

14.2.2 Høyest addisjonalitet i verdiskapingsprogram og OFU/IFU

Det er store variasjoner i vurderingene av addisjonalitet avhengig av hvilke virkemidler kundene har deltatt i. I Figur 14.2 har vi vist svarene fra kundene som har fått tilsagn om støtte fra Innovasjon Norge i 2008 (førundersøkelsen) fordelt på de ulike virkemidlene sortert etter høyest andel svar på høy addisjonalitet.

Figur 14.2 Prosjektets bidrag til addisjonalitet sortert etter virkemiddel



Note: Figuren viser virkemidler som var aktuelle i 2005. Enkelte virkemidlene kan ha utgått eller blitt videreført under nye navn. Virkemiddelinndelingen som benyttes i Oxfords oversikt er også til dels annerledes enn virkemiddelinndelingen i denne evalueringen. For eksempel viser Oxfords oversikt ordningen *distriktsutviklingstilskudd.* I evalueringens inndeling av virkemidler er distriktsutviklingstilskudd fordelt på ulike tjenester og programmer avhengig av formålet med de enkelte delene av distriktsutviklingstilskuddet. Vi viser til vedlegg 7 for den nøyaktige fordelingen av virkemidler i evalueringen.

Kilde: Oxford Research (2009a)

Andelen prosjekter med høy addisjonalitet varierer fra 80 prosent til 40 prosent. Andelen prosjekter med høy addisjonalitet er høy for flere av verdiskapingsprogrammene, i tillegg til FRAM og OFU/IFU-ordningen. For alle disse ligger andelen med høy addisjonalitet over 80 prosent. Distriktsrettet og landsdekkende risikolån oppnår også høy andel høy addisjonalitet, i motsetning til lavrisikolån. Internasjonalisering, som er en samlebetegnelse på internasjonalt rettede aktiviteter, har også en relativt lav andel høy addisjonalitet sammenlignet med de øvrige virkemidlene.

Bildet av variasjonen mellom virkemidlene har ikke endret seg vesentlig over årene. Det er generelt en økning i andelen høy addisjonalitet for alle virkemidlene. Den som eventuelt peker seg ut med størst økning i andel høy addisjonalitet er etablererstipendordningen.

Forskjellen i addisjonalitet mellom programmer og tjenester er etter vår vurdering viktig for å få informasjon om hvilke programmer og tjenester som treffer reelle former for markedssvikt, gitt at svarerne ikke svarer mer strategisk i noen programmer enn andre. For større program eller tjenester kan det være større grunn til å legge en slik antagelse til grunn enn for små.

I tillegg til markedssvikt kan også forskjellene i addisjonalitet forklares ved at støtten øker den private lønnsomheten også i prosjekter som ikke ville blitt gjennomført selv under perfekte markedsforhold. Man kan derfor ikke uten videre tolke høy addisjonalitet som et uttrykk for et program treffer en reel markedssvikt, men det er en indikasjon på det. Omvendt er bildet klarere – er addisjonaliteten lav, er det liten grunn til å regne med at programmet treffer noen reel markedssvikt.

14.2.3 Addisjonaliteten vurderes høyere når formålet er innovasjon enn når formålet er kapasitetsutvidelse

Vurderingene av addisjonalitet er også i noen av undersøkelsene foretatt i forhold til hva som var formålet med støtten fra Innovasjon Norge til de aktuelle prosjektene.[45] Det er vanskelig å lese et tydelig mønster i hvordan addisjonaliteten vurderes. Addisjonalitet synes gjennomgående høyere når formålet er ulike former for innovasjon (internasjonal, nasjonal osv.) over de ulike årene. Når formålet er kapitalstyrking eller kapasitetsutvidelse, vurderes addisjonalitet som mindre høy. Imidlertid er det eksempler på store variasjoner fra år til år. Dette gjelder for eksempel vurderingen av andel høy addisjonalitet når formålet er miljøforbedring. Andelen høy addisjonalitet svinger fra 17 prosent til 79 prosent.

Vi tolker likevel tallene over som en indikasjon på at høye innovasjonsmål medvirker til høy addisjonalitet av Innovasjon Norges virkemiddelbruk.

Vi merker oss i denne sammenheng spesielt at programmet OFU/IFU, som tidligere har vist å ha en stor andel prosjekter med høy innovasjonsgrad også skårer relativt høyt på rapportert addisjonalitet.

14.2.4 Små geografiske variasjoner

I noen av kundeeffektundersøkelsene (her førundersøkelsene) er informasjonen om addisjonalitet analysert opp mot den geografiske dimensjonen, blant annet sentralitet.[46]

Analysene gir ikke noe tydelig bilde av om addisjonalitet varierer med for eksempel sentralitet. For bedriftene som mottok støtte i 2004 er det høyest andel høy addisjonalitet i distriktskommuner (55 prosent) mot noe over 40 prosent i henholdsvis storbyområder og ande byområder. I 2005 derimot viser analysene at addisjonaliteten er lavest i distriktskommunene. Høyest addisjonalitet er det nå i storbyområder. Addisjonaliteten har økt både i storbyområder og i andre byområder, men gått ned i distriktskommuner. I 2008 analyseres ikke addisjonalitet etter sentralitet, men etter distriktspolitisk virkeområde. Andelen høy addisjonalitet er over 50 prosent i alle virkeområdene, men noe høyere i en av de mest distriktsorienterte sonene.

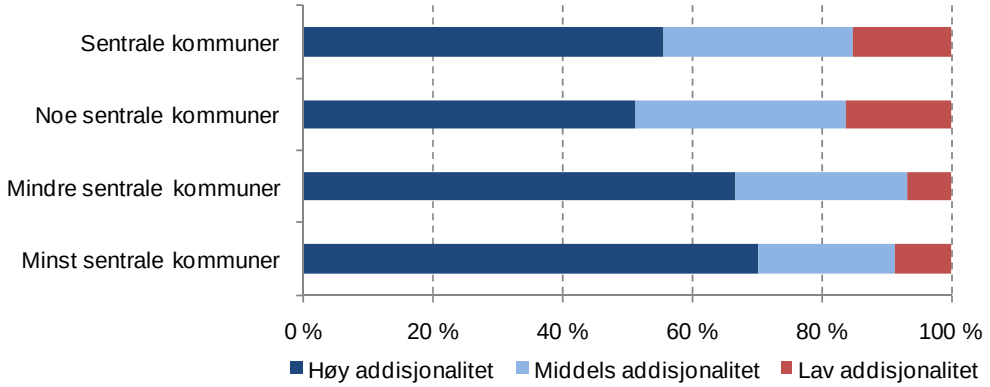
I vår spørreundersøkelse har vi også analysert svarene ut fra hvor bedriftene er lokalisert (se Figur 14.3). Vår undersøkelse viser til en viss grad forskjell mellom bedriftene etter sentralitet. Bedrifter i minst eller mindre sentrale kommuner svarer i noe større grad enn

[45] Foreligger i førundersøkelsene for 2005, 2007 og 2008.

[46] Foreligger i førundersøkelsene for 2004, 2005 og 2008.

bedrifter i sentrale kommuner at de ikke ville ha gjennomført prosjektene uten bistanden eller ville gjennomført prosjektet i en begrenset skala og på et senere tidspunkt (høy addisjonalitet). Imidlertid framstår ikke forskjellen som vesentlig.

Figur 14.3 Vurdering av addisjonalitet etter sentralitet



Kilde: Evalueringens spørreundersøkelse til bedriftene

Ovenstående tilsier at forskjellene i svar ut fra sentralitet ikke hjelper oss stort til å vurdere hvilke type bistand fra Innovasjon Norge som medvirker til samfunnsmessige ønskelige aktiviteter.

14.2.5 Selvinnmeldt addisjonalitet gir oss kun en indikasjon om Innovasjon Norges virkemiddelbruk har effekt

I denne rapporten ser vi som nevnt kun på addisjonalitet knyttet til i hvilken grad Innovasjon Norges kunder mener tjenesten eller programmet fra Innovasjon Norge har vært utløsende for prosjektet eller om prosjektet ville blitt gjennomført uavhengig av støtte fra Innovasjon Norge. En nødvendighet for at tjenesten eller programmet har utløst en samfunnsøkonomisk nytteeffekt er at mottakerne selv har en forståelse av at støtten fra Innovasjon Norge har vært en viktig bidragsyter til prosjekter har blitt realisert.

Selvinnmeldt addisjonalitet er nødvendig for en samfunnsøkonomisk mernytte, men ikke tilstrekkelig. Det kan som nevnt være at prosjektet forutsetter offentlig medvirkning (høy addisjonalitet) fordi det er ulønnsomt, uten at det foreligger markedssvikt. Det kan for eksempel tenkes at selv om en tar hensyn til alle mulige virkninger av prosjektet, privat-økonomiske og samfunnsmessige, direkte og indirekte virkninger, er prosjektet likevel ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Offentlig støtte kan også i et slikt tilfelle gjøre prosjektet privatøkonomisk lønnsomt, noe som gjør at svarerne sier at støtte er en forutsetning for prosjektet. Selv om støtten utløser økt aktivitet (realiserer prosjekter) er det dermed ikke sikkert at de utløser en høyere verdiskaping og at denne økte verdiskapingen overstiger samfunnsøkonomiske kostnader.

Vi trenger derfor mer informasjon enn opplysninger om addisjonalitet for å si noe kvalifisert om aktivitet Innovasjon Norge utløser er samfunnsøkonomisk lønnsom.

14.3 INNOVASJON NORGES KUNDER ER IKKE SOM ANDRE BEDRIFTER

En alternativ tilnærming til selvinnmeldt addisjonalitet er å studere økonomiske egenskaper ved eller utvikling i for kundene av Innovasjon Norge i forhold liknende foretak.

For å få et innblikk i den økonomiske utviklingen i foretak som har mottatt midler fra Innovasjon Norge, har vi sett nærmere på verdiskaping og sysselsetting som kan fortelle oss noe om utvikling i foretakenes aktiviteter og resultater.[47]

Verdiskaping er en betegnelse på samlet verdiøking et (uferdig) produkt eller tjeneste får i hvert ledd av produksjonsprosessen eller verdikjeden (tilleggsverdien), altså en resultatindikator. Sysselsettingsutviklingen er en ren aktivitetsindikator.

Det er en sammenheng mellom aktivitets- og resultatindikatorer. For eksempel vil økt sysselsetting også kunne indikere at verdiskapingen øker. Dersom produksjonen av eller kvaliteten på produktet/tjenesten tiltar ved økt bruk av arbeidskraft, vil sysselsettingsutviklingen gi oss informasjon om utviklingen i verdiskapingen. Ved å se sysselsettingsutviklingen i sammenheng med verdiskaping innenfor næringsområdet vil man få inntrykk av om endringer i sysselsettingen bidrar til økt økonomisk aktivitet. Økt sysselsetting betyr også mye i et regionalt perspektiv gjennom positive eksterne virkinger for annen næringsvirksomhet.

Hovedformålet med næringspolitiske virkemidler er som nevnt tidligere å bidra til økt verdiskaping. Innovasjon Norges virkemidler omfatter finansiering (tilskudd og lån), kompetansebygging, rådgiving, utvikling av nettverk og profilering. Verdiskapingen kan komme av at tilskudd og rådgivning senker bedriftenes utviklings- eller andre prosjektkostnader, noe som reduserer risikoen for bedriftens investorer til et håndterlig nivå. Låneordningene tilbyr lån til prosjekter som i utgangspunktet ikke har lånetilbud. Nettverksorganisering organiserer strukturert samarbeid som bedriftene ikke uten videre har tilstrekkelig incentiv i å gjøre ukoordinert. Innovasjon Norges profileringsarbeid gir profilering av norsk næringsliv generelt og norsk reiseliv spesielt, som bedriftene hver for seg ikke kan gjøre.

I dette avsnittet studerer vi utviklingen i verdiskaping og sysselsetting fra 2003 til 2008 for foretak som har mottatt en form for finansiering fra Innovasjon Norge. Vi benytter data fra Brønnøysundregistrene for disse foretakene og sammenligner utviklingen i regnskapsdataene med utviklingen i øvrig næringsliv med utgangspunkt i bruttoprodukt og sysselsetting fra nasjonalregnskapet.[48]

14.3.1 Innovasjon Norge treffer foretak i vekst

For å kunne si noe om aktivitetsnivået hos kundene av Innovasjon Norge har vi valgt å starte med å se nærmere på utviklingen i deres verdiskaping og sysselsetting i forhold til øvrig foretaksmasse. Vi har valgt å se bort fra mottakere av bygdeutviklingsmidler. Årsaken til dette er at de fleste av disse mottakerne er registrert som enkeltmannsforetak som vi ikke har regnskapsdata for. For de få foretakene vi har data for, er utviklingen i verdiskaping tilnærmet lik utviklingen i Fastlands-Norges bruttoprodukt og sysselsetting. Foretakene som mottar BU-midler har en betydelig lavere vekst enn øvrig kundemasse.

Figur 14.4 viser utvikling i verdiskaping og sysselsetting for alle Innovasjon Norges kunder i forhold til utvikling i bruttoprodukt og sysselsetting for markedsrettet virksomhet lokalisert i Fastlands-Norge i perioden 2003-2008. Figuren viser at kundene av Innovasjon Norge har en betydelig bedre utvikling i verdiskaping og sysselsetting enn øvrig foretaksmasse.

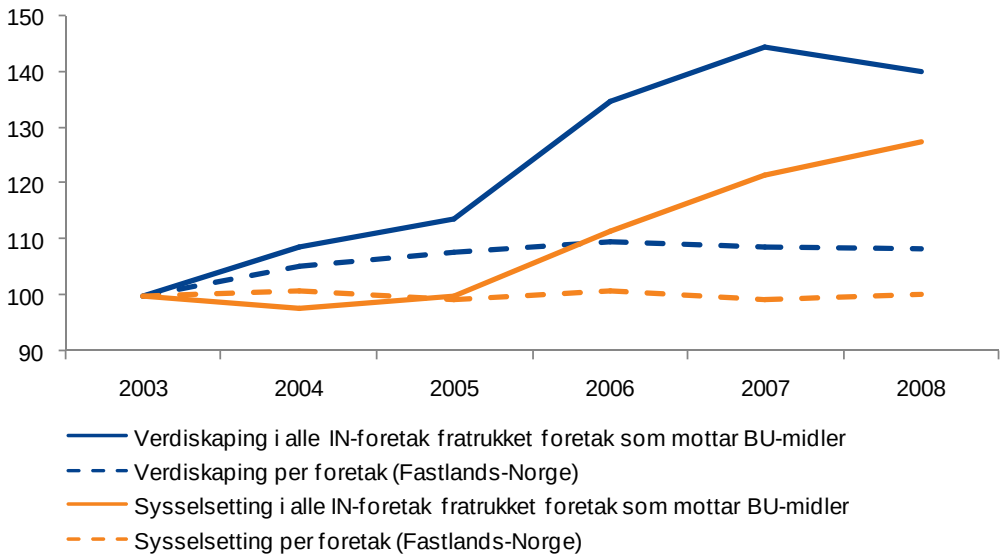
---

[47] Se vedlegg.

[48] Bruttoprodukt og sysselsetting fra Nasjonalregnskapet for markedsbasert virksomhet på fastlands-Norge.

Dette forteller oss at bedriftene som får midler fra Innovasjon Norge har en høyere aktivitetsvekst enn norsk næringsliv generelt sett.

Figur 14.4 Utvikling i verdiskaping og sysselsetting for alle kunder av Innovasjon Norge og utvikling i øvrig næringsliv. Indeksert lik 100 i 2003



Note: Figuren viser kun foretak som har meldt inn regnskapsdata for perioden 2003-2008. Mottakere av BU-midler er tatt ut av analysen. Antall foretak som omfattes av analysen er 2276 foretak. Nasjonal-regnskapstallene viser utvikling i bruttoprodukt og sysselsetting per foretak for markedsrettet virksomhet lokalisert på fastlands-Norge (øvrig næringsliv).

Kilde: Innovasjon Norge, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå

Vi kan ut fra dette konkludere med at Innovasjon Norge bevilger midler til foretak i vekst.

14.3.2 Deskriptiv analyse av regnskapsdata indikerer at Innovasjon Norges virkemiddelbruk har effekt på kundenes verdiskaping

I sammenheng med at kundene av Innovasjon Norge generelt har et høyere aktivitetsnivå enn norsk næringsliv for øvrig er det naturlig å stille spørsmål ved om dette skyldes Innovasjon Norges virkemiddelbruk. For å kunne svare på dette har vi valgt å se nærmere på utviklingen i verdiskaping og sysselsetting fra 2003 til 2008 for foretak som fikk innvilget midler innenfor følgende utvalgte virkemidler i 2004:

- OFU/IFU
- Risikolån
- Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon
- Lavrisikolån
- Stipend til etablerere (Etablererstipend)
- Tilskudd til FoU

Vi begrenser oss til å se på foretak som fikk innvilget midler i 2004 siden det gir muligheter for å studere utvikling i verdiskaping og sysselsetting i en periode på fem år etter innvilgelsestidspunktet. For at de økonomiske indikatorene skal være sammenliknbare over tid har vi avgrenset analysen til kun å omhandle foretak som har hatt virksomhet i hele perioden, her definert som meldt inn regnskapsdata til Brønnøysundregistrene for alle årene fra 2003 til 2008.

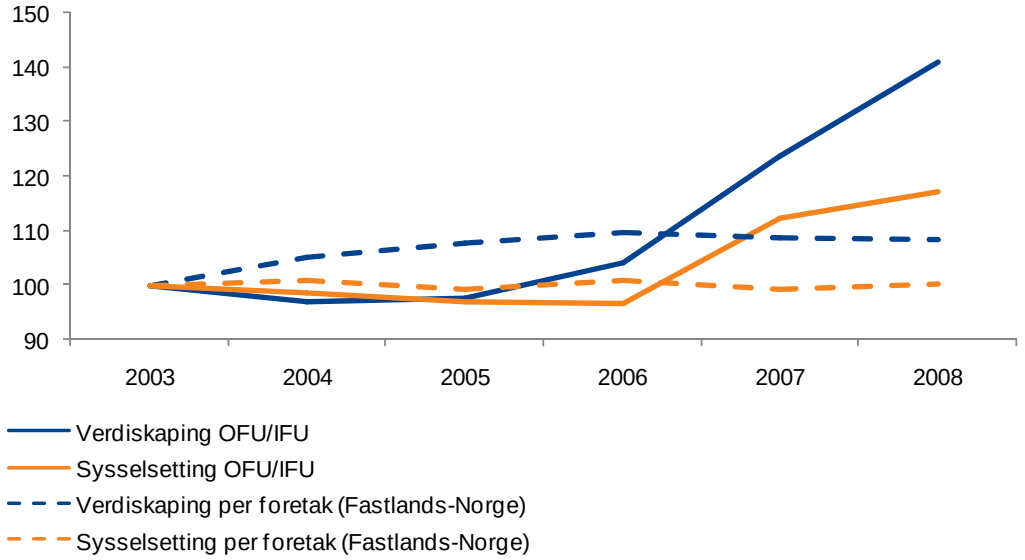
Det virker som effekten på OFU/IFU-foretak kommer 2-3 år etter innvilgelsestidspunkt

Forsknings- og utviklingskontrakter innebærer et forpliktende og målrettet samarbeid mellom to eller flere parter innen næringslivet (IFU) og mellom næringslivet og det offentlige (OFU). Et IFU-prosjekt skal gi muligheter for internasjonalisering mens et OFU-prosjekt skal gi norske bedrifter en anledning til å utvikle seg som leverandør i et samarbeid med ulike offentlige etater.

Vi starter med å se nærmere på verdiskaping og sysselsetting tilhørende OFU/IFU-foretakene som fikk innvilget midler i 2004. Siden vi begrenser oss til kun å studere foretak som har gyldige regnskapsdata i perioden 2003-2008 omfatter analysen 67 foretak.

Fra Figur 14.5 ser det ut til at veksten i OFU/IFU-foretak kommer 2-3 år etter at foretakene fikk midler, noe som indikerer at Innovasjon Norges bevilgninger har effekt på foretakenes aktivitetsnivå og verdiskaping. Vi vet samtidig at den aktuelle perioden er kjennetegnet ved høykonjunktur. Det kan ikke utelukkes at høykonjunkturen har fremmet OFU/IFU-foretakene i større grad enn andre, men vi har ingen holdepunkter for at dette er tilfelle.

Figur 14.5 Utvikling i foretak som fikk innvilget OFU/IFU-midler i 2004 sammenlignet med utvikling i øvrig næringsliv. Indeksert lik 100 i 2003



Note: Antall foretak som omfattes av analysen er 67 foretak. Nasjonalregnskapstallene viser utvikling i bruttoprodukt og sysselsetting per foretak for markedsrettet virksomhet lokalisert på fastlands-Norge (øvrig næringsliv).

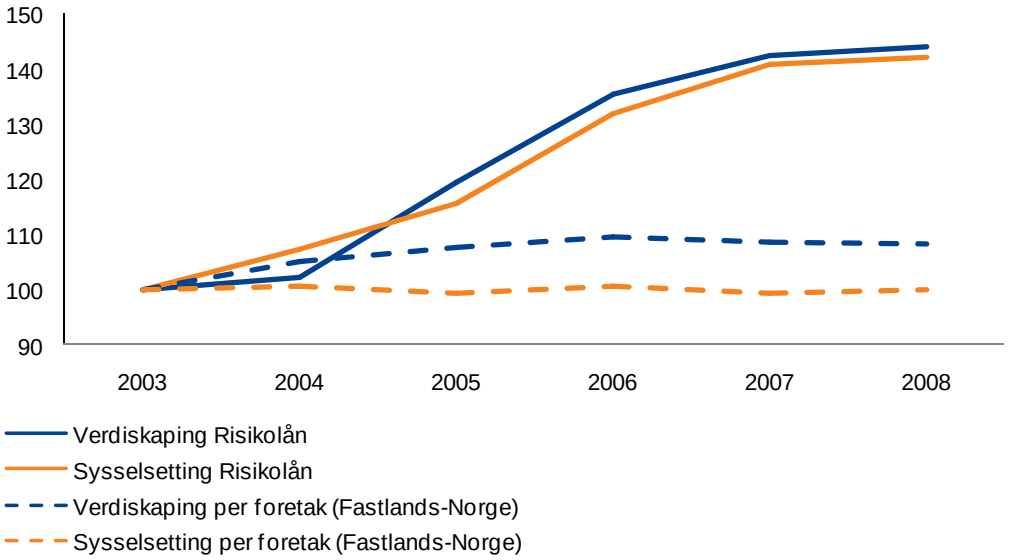
Kilde: Innovasjon Norge, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå

Det virker som effekten av risikolån kommer 1-2 år etter innvilgelsestidspunkt

Risikolån kan benyttes til de aller fleste prosjekter og investeringer rettet mot nyetablering, nyskaping, omstilling og utvikling. Lånene dekker normalt den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen. Figur 14.6 viser utviklingen i verdiskaping og sysselsetting for 96 foretak som fikk innvilget risikolån i 2004 i forhold til utviklingen i øvrig norsk næringsliv. Veksten i verdiskaping og sysselsetting for foretakene som har fått risikolån er betydelig høyere enn øvrig foretaksmasse.

Det ser ut til at veksten i verdiskaping og sysselsetting kommer tidligere enn for OFU/IFU-foretakene, om lag etter ett år.

Figur 14.6 Utvikling i foretak som fikk innvilget risikolån i 2004 sammenlignet med utvikling i øvrig næringsliv. Indeksert lik 100 i 2003



Note: Nasjonalregnskapstallene viser utvikling i bruttoprodukt og sysselsetting per foretak for markedsrettet virksomhet lokalisert på fastlands-Norge (øvrig næringsliv).

Kilde: Innovasjon Norge, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå

Andre programmer

Flere andre av Innovasjon Norges programmer ser ut til å ha en positiv innvirkning på mottakernes verdiskaping. Vi refererer dette kort under, se vedlegg for figurer.

- *Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon:* Formålet med programmet er å styrke konkurransekraften og øke lønnsomheten for både primærprodusenten i landbruket og resten av verdikjeden. Vår analyse omfatter 47 foretak. Foretakene har lavere sysselsettingsvekst enn øvrig (norsk) næringsliv. Imidlertid har foretakene en vekst i verdiskaping som er betydelig høyere enn øvrig næringsliv fra 2003 til 2004 og fra 2007 til 2008.
- *Lavrisikolån:* Lavrisikolån er kommersielle lån til delfinansiering av investeringer i bygninger, driftsutstyr, fiskefartøy og til investeringer i landbruket. Vår analyse omfatter 64 foretak. Foretakene har høyere sysselsettingsvekst enn øvrig næringsliv i hele perioden. Verdiskapingen er imidlertid tilnærmet lik for disse foretakene og øvrig næringsliv.
- *Stipend til etablerere:* Stipendet retter seg inn mot etablerere av små bedrifter med potensial for lønnsomhet. Vår analyse omfatter 32 foretak. Foretakene har en betydelig høyere vekst enn øvrig næringsliv i verdiskaping fra 2006 til 2008. I tillegg er sysselsettingsveksten høyere i hele perioden.
- *Tilskudd til FoU:* For alle tilskudd er det i første rekke innovative bedrifter og bedrifter med et internasjonalt vekstpotensial som prioriteres. Vår analyse omfatter 428 foretak. Foretakene har en betydelig høyere vekst i verdiskaping i hele perioden. Sysselsettingsutviklingen i foretakene er imidlertid lik den vi ser i øvrig næringsliv.

14.3.3 Oppsummering av analyse av regnskapsdata

Denne delen av analysen har tatt sikte på å analysere utvikling i foretak som har mottatt midler fra Innovasjon Norge, i forhold til utvikling i øvrig foretaksmasse (deskriptiv analyse).

Til tross for at vi finner at kundene av Innovasjon Norge skiller seg positivt ut fra øvrig foretaksmasse kan vi ikke konkludere med at midlene har hatt effekt på foretakenes verdiskaping. Det er flere andre grunner til at kundene i Innovasjon Norge skiller seg fra øvrige foretak:

- *Selvseleksjon.* En forklaring på at Innovasjon Norges kunder har hatt en mer positiv utvikling enn øvrig foretaksmasse kan skyldes at Innovasjon Norge konsekvent støtter bedrifter som er bedre eller har et større potensial enn andre sammenliknbare foretak (noe retningslinjene til Innovasjon Norge sier de skal), eller at det kun er "vellykkede" foretak som søker om midler.
- *Skjevt utvalg.* I analysen av verdiskaping og sysselsetting ser vi kun på foretak som har meldt inn regnskapsdata til Brønnøysundregistrene i hele perioden 2003-2008. Antall foretak som fikk innvilget midler innenfor et bestemt virkemiddel i 2004 er altså flere enn de vi her dokumenterer. Årsaken til dette er at noen bedrifter har gått konkurs eller er fusjonert i løpet av perioden. Det kan derfor tenkes at vi overvurderer vekstbanen til de foretakene som mottok støtte i 2004. For å være sikre på at dette ikke er tilfelle har vi gjennomført en følsomhetsanalyse ved å studere utviklingen i alle foretak som har mottatt midler innenfor hvert av virkemidlene, se vedlegg 3. Følsomhetsanalysen forandrer ikke hovedbilde om at Innovasjon Norges bevilgninger treffer vekstbedrifter. Et virkemiddel skiller seg ut i negativ retning. Som vi ser fra Figur V3.9 i vedlegget har verdiskapingen til totalt antall mottakere av lavrisikolån i 2004 en mer negativ utvikling enn de som har gjeldende regnskapsdata i hele perioden.
- *Konjunkturer.* Konjunkturutviklingen, som har vært positiv i hele perioden fra 2003 til 2007, kan ha en større påvirkning på foretak som mottar midler fra Innovasjon Norge. Hvis så er tilfelle ville kundene i Innovasjon Norge kunder ha hatt en liknende utvikling uavhengig av om de mottok støtte eller ikke.
- *Feil i regnskapsdata.* Det er feil og mangler i regnskapsdataene. For å være sikker på at dataene er korrekte har vi valgt å undersøke inkonsistens i data nærmere. I de tilfeller hvor det har vært opplagte feil i datagrunnlaget har vi benyttet inter- og ekstrapolering til å rette opp feilene.[49] Dette gjelder spesielt antall ansatte. Men bakgrunn i at det er meget ressurskrevende å finne alle slike feil, spesielt i mindre virksomheter, er det ikke sikkert at resultatene er identiske med foretakenes virkelige utvikling.

I tillegg innholder kontrollgruppen alle foretak i Fastlands-Norge innenfor markedsrettet virksomhet. En svakhet med å benytte denne kontrollgruppen er at alle mottakerforetakene vi analyserer også ligger i kontrollgruppen.

Analysen av verdiskaping og sysselsetting blant Innovasjon Norges kunder i forhold til øvrig næringsliv indikerer likevel at Innovasjon Norges virkemidler treffer foretak i vekst. I den grad det er en sammenheng mellom Innovasjon Norges virkemiddelbruk og mottakernes verdiskaping tar det tid før verdiskapingen har en høyere vekst enn norsk næringsliv.

14.4 EMPIRISKE ANALYSER TYDER PÅ AT VIRKEMIDDELBRUKEN HAR EFFEKT PÅ MOTTAKERNES VERDISKAPING

Vår gjennomgang av selvinnmeldt addisjonalitet og deskriptiv analyse av regnskapsdata tyder på at Innovasjon Norges virkemidler bidrar til høyere aktivitetsnivå hos kundene samt at virkemidlene treffer bedrifter i vekst. Vi studerte også utviklingen i verdiskapingen til foretak som mottok midler i 2004 innenfor syv utvalgte programmer i Innovasjon Norge.

[49] Se vedlegg for en beskrivelse av metodene for inter- og ekstrapolering.

Tendensen er at verdiskapingen øker en stund etter at midlene ble bevilget, om lag 1-3 år etter innvilgelsestidspunktet. Dette er nødvendig, men ikke tilstrekkelig informasjon til å kunne si at Innovasjon Norges virkemiddelbruk har effekt på mottakernes verdiskaping.

For å kunne måle effekten av Innovasjon Norges virkemiddelbruk skulle vi ideelt sett tatt for oss hver enkelt kunde og sammenliknet deres verdiskaping mot en hypotetisk situasjon der de ikke mottok støtte. Siden vi ikke besitter data for slike hypotetiske foretak er vi nødt til å tenke alternativt. En tilnærming er å sammenlikne Innovasjon Norges kunder mot andre liknende foretak som ikke har mottatt midler, såkalt(e) kontrollgruppe(r).

Den største utfordringen forbundet med å måle effekt av Innovasjon Norges virkemidler er å finne en god kontrollgruppe. Men selv om man kommer fram til en god kontrollgruppe og finner effekt er ikke det nødvendigvis grunnlag nok til å konkludere. Årsaken er at av samme grunner som at kundene av Innovasjon Norge i utgangspunktet kan skille seg ut fra norsk næringsliv, kan de skille seg fra kontrollgruppa gjennom selvseleksjon, at en bestemt type bedrifter søker om midler, eller at Innovasjon Norge kun støtter en bestemt type foretak. Det å finne en god kontrollgruppe kan derfor vise seg meget vanskelig.

14.4.1 OFU/IFU-foretak skiller seg trolig ikke fra andre liknende foretak

Innenfor rammene av dette prosjektet har vi begrenset oss til å forsøke å måle effekt på foretak som var mottakere av OFU/IFU-midler i 2004. Vi har heller ikke hatt ressurser til å komme frem til det beste settet av kontrollbedrifter. Eventuell effekt av OFU/IFU-midler kan derfor tilskrives forskjeller mellom OFU/IFU-foretak og kontrollgruppa, heller enn at bedriftene har fått OFU/IFU-tilskudd.

Grunnen til at vi valgte å analysere OFU/IFU bedriftene nærmere, var at dette programmet skårer høyt på undersøkelser av addisjonalitet, samtidig som programmet er tilgjengelig for bedrifter i hele landet.

Foretakene som har fått OFU/IFU-midler, som vi her studerer (61 foretak) har alle meldt inn regnskapsdata for årene 2001-2008. Kontrollgruppen består av 570 foretak og er tilfeldig trukket etter følgende kriterier:

- De har levert komplette regnskapsdata for årene 2001-2008
- De har flere enn én ansatt for årene 2001-2004
- De innehar tilnærmet lik næringstilknytning som de 61 OFU/IFU-foretakene

Hypotesen vi tester er om OFU/IFU-bevilgningene har bidratt til økt produktivitetsvekst.[50]

Vi har valgt å benytte anvendt statistisk analyse (økonometri) for å teste denne hypotesen, nærmere bestemt lineær regresjon. Vi ønsker å forklare produktivitetsveksten etter innvilgningstidspunktet, altså produktivitetsvekst fra 2005 til 2008.

Selv om vi kontrollerer for produktivitetsvekst fra 2001 til 2004, bransjetilhørighet og antall ansatte finner vi ingen statistisk signifikant effekt av en diskret variabel som har verdien 1 hvis foretaket mottok OFU/IFU-midler i 2004, ellers lik null. Vi finner heller ingen signifikant effekt av innvilgede OFU/IFU-midler som andel av foretakets omsetning.[51] Konklusjonen blir derfor at foretak som mottok OFU/IFU-midler i 2004 skiller seg i liten grad fra kontroll-gruppen når det gjelder produktivitetsutvikling fra 2005-2008.

Til tross for at vi her ikke finner noen sammenheng mellom OFU/IFU-midler og produktivitetsvekst fra 2005 til 2008 kan det fortsatt være en sammenheng. Den viktigste grunnen til at det vi må holde det åpent om det er en sammenheng, er at de estimerte

[50] Produktivitet definerer vi her som verdiskaping delt på antall ansatte.

[51] Se vedlegg for en detaljert beskrivelse av metode og estimeringsresultater.

punktestimatene har for stor varians, gjennom at foretakene vi analyserer er alt for ulike hverandre, til å anslå noen statistisk signifikant sammenheng.

Ved å benytte mer ressurser på å komme frem til foretak som har så like som mulige kjennetegn med OFU/IFU-foretakene ville vi kunnet redusere punktestimatenes varians, med større muligheter for å få signifikante resultater og samtidig redusert selvseksjons-problemet. Fordi vi ikke har hatt ressurser til å forfølge dette sporet lengre har vi vent oss mot andre undersøkelser av lignende sammenhenger.

14.4.2 Cappelen mfl. (2008) fant effekter av SkatteFUNN-ordningen

SkatteFUNN-ordningen ble opprettet i 2002 som et tiltak for å øke norsk næringslivs forsknings- og utviklingsinnsats, og er en skattefinansieringsordning hvor FoU-støtten gis som skattefradrag, eventuelt tilskudd for foretak som ikke er i skatteposisjon. Evalueringen av SkatteFUNN er interessant i vår sammenheng som en indikator for om bedriftsrettede virkemidler faktisk bidrar til endret adferd, aktivitetsnivå og verdiskaping i mottakende bedrifter.

Ved hjelp av mikroøkonomiske studier fant Cappelen mfl. (2008) blant annet at Skatte-FUNN-ordningen:

- Fører til mer FoU i foretakene
- Påvirker produktivitet og produktivitetsvekst positivt og om lag i samme grad som annen FoU-aktivitet
- Påvirker først og fremst produksjon og sysselsetting i SkatteFUNN-foretak
- Gir opphav til økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet og at denne lønnsomheten er gjennomsnittlig moderat og svært skjevt fordelt mellom SkatteFUNN-foretakene
- Avkastningen av foretakenes FoU er høyest i fylker med middels og høy FoU-intensitet, men resultatene gir imidlertid samlet sett ikke noe entydig bilde slik at det er vanskelig å anslå den samfunnsøkonomiske avkastningen av FoU

Samlet sett taler disse resultatene for at skattelette til FoU-virksomhet har effekt på virksomhetenes verdiskaping. Skattefradragene i SkatteFUNN har de samme virkningene for et foretak som et ordinært tilskudd. SkatteFUNN-ordningen har derfor store likheter med flere av Innovasjon Norges virkemidler. Evalueringen taler for at flere av Innovasjon Norges virkemidler rettet mot FoU-virksomheter har effekter på virksomhetenes aktivitetsnivå og verdiskaping.

14.4.3 Kvitastein (2009) finner effekt av tilsvarende programmer som Innovasjon Norge tilbyr

Kvitastein (2009) benyttet en mer sofistikert metode for å redusere selvseleksjons-problemet for deretter beregne effekt av aktive næringspolitiske virkemidler innenfor følgende virkemidler:

- Investeringsstøtte
- FRAM-programmet (strategi og innovasjon)
- Risikolån
- Nettverksprogrammet (avsluttet, men i virksomhet under SND på 1990-tallet)

De fire virkemidlene er forskjellige både i mål og organisering. Det er derfor ikke opplagt at de vil ha samme målbare effekt på for eksempel verdiskaping. Kvitasteins hypoteser at når investeringsstøtte og risikolån kombineres, vil vi se størst effekt på bedriftens verdi-

skaping. Lavest effekt antar han vi vil se hos deltagerne i nettverksprogrammet, på bakgrunn av tidligere negative evalueringer, se Econ (1999).

Metoden Kvitastein (2009) benytter er å ta utgangspunkt i kobling av to og to foretak, der den ene er mottaker av støtte (foretak A) og den andre ikke (foretak B). Foretak B er det foretaket blant alle norske foretak som ikke har mottatt støtte og som likner mest på foretak A. For å komme frem til foretak B bruker man en ”matching”-metode som bygger på betingelsen om at hvis foretak A ikke hadde mottatt støtte ville den mest sannsynelig vært lik foretak B blant alle eksisterende foretak. Kvitastein (2009) benytter fem kriterier for å komme frem til det mest sannsynlige utfallet for foretak A uten støtte, disse er:

- Bedriftene skulle ha tilnærmet lik størrelsen (målt etter antall ansatte)
- Lønnskostnader som andel av omsetningen skal være tilnærmet lik
- Foretakene skal tilhøre samme næring
- Foretakene skal være etablert på samme tidspunkt
- Foretakene skal ha samme geografiske beliggenhet

Et viktig poeng i denne sammenheng er at ingen av foretakene i analysen har mottatt noen annen form for støtte eller bistand.

Ved å matche alle foretak som har mottatt støtte, innenfor hvert av de fire programmene, med sitt mest sannsynelige motstykke, altså den mest sannsynelige situasjonen som ville ha oppstått uten støtte kan man måle effekt. Kvitasteins resultater tyder på at bidraget til foretakene via alle fire virkemidlene har en positiv og langvarig positiv effekt på de deltakende bedriftenes verdiskaping. Til tross for at Kvitastein (2009) finner effekt, bør det påpekes at han har kommet langt på vei i å måle effekt av bedriftsrettede virkemidler, men ikke nødvendigvis helt i mål, siden det kan være kvalitative kjennetegn ved foretakene som ikke fanges opp i observerbare data.

14.5 GRUNN TIL Å TRO AT INNOVASJON NORGE BIDRAR TIL ØKT VERDISKAPING

I dette kapitlet forsøker vi å anskueliggjøre om Innovasjon Norges virksomhet er samfunnsøkonomisk lønnsom. Som nevnt er flere av nytte- og kostnadseffektene som følge av Innovasjon Norges virksomhet generelt vanskelige og ressurskrevende å verdsette. En nødvendig betingelse for at Innovasjon Norge skal være samfunnsøkonomisk lønnsom er at bedriftsrettet støtte har bidratt til økt aktivitetsnivå hos mottakerne.

Vi har derfor valgt å begrense oss til å besvare to tilsynelatende enkle spørsmål:

- Har Innovasjon Norges bevilgninger påvirkning på kundenes aktivitetsnivå utover en kontrafaktisk situasjon?
- Og har denne aktiviteten i så fall bidratt til høyere verdiskaping hos mottakerne?

Alle våre indikatorer, undersøkelser og kilder tyder på at Innovasjon Norges virkemiddelbruk har en påvirkning på mottakernes aktivitetsnivå og positiv effekt på verdiskaping.

Vår vurderinger er at det kan legges til grunn at virkemidler innenfor Innovasjon Norge i sum bidrar til å realisere innovative prosjekter og øker verdiskapingen i de mottakende bedrifter. Vår vurdering er også at virkemidlene samlet sett i så stor grad bøter på ulike former for markedssvikt at vi kan legge til grunn at uten virkemidlene fra Innovasjon Norge ville verdiskapingen i norsk næringsliv vært lavere enn den er.

Verdiskapingseffektene vi ser indikasjoner på er effekter i den enkelte mottaker av virkemidler fra innovasjon Norge. Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av Innovasjon Norges virkemiddelbruk omfatter som nevnt innledningsvis også nytteeffekter i form av mulige

positive effekter for andre bedrifter eller aktører og indirekte samfunnsmessige nytte-effekter, som redusert terskel for iverksettelse av gode ideer, jf. Tabell 14.1.

Det er når summen av disse nytteeffektene er større en den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til driften av Innovasjon Norge (ca 1,5 mrd. kr) at aktivitetene i Innovasjon Norge bidrar til et samfunnsøkonomisk overskudd.

Vi har innenfor denne evalueringen ikke hatt rammer til å beregne verken verdiskapings-effektene i bedriftene eller de andre samfunnsøkonomiske nytteeffektene av Innovasjon Norges virksomhet. Evalueringen gir imidlertid klar indikasjon på at Innovasjon Norges virkemidler samlet sett bidrar til økt verdiskaping i de mottakende bedriftene, noe som er et avgjørende første skritt i å fastslå at Innovasjon Norges bedriftsrettet virkemiddelbruk er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Vi har ikke grunnlag for å konkludere at samtlige av Innovasjon Norges virkemidler bidrar til økt verdiskaping i de mottakende bedriftene. På bakgrunn av at det er krevende å finne signifikante effekter på virkemidler med høy score på addisjonalitet, tilsier forskjellene i addisjonalitet at effektene av noen virkemidler er svak.

DEL 6
INNOVASJON NORGE I FRAMTIDEN

15 NÆRINGSPOLITIKK OG VIRKEMIDDELAPPARAT I ANDRE LAND

Innovasjon Norge har bredere ansvarsområder og flere oppdragsgivere enn tilsvarende virkemiddelaktører enn i sammenlignbare land. Styringssystemet muliggjør også større grad av direkte oppdrag av oppdrag fra oppdragsgiver til Innovasjon Norge, uten at oppdragene samordnes i særlig grad. Innovasjon Norge har samtidig en mindre selvstendig rolle i utforming av virkemidler og rådgivning innenfor nærings- og innovasjonspolitikken enn i sammenlignbare land.

Som en integrert del av evalueringen av Innovasjon Norge har vi gjennomført en komparativ undersøkelse av nærings- og innovasjonspolitikken i flere av Norges naboland, se Damvad (2010).[52] De sentrale konklusjonene fra denne undersøkelsen er sammenfattet i dette kapitlet. Undersøkelsen omfatter fem land: *Danmark, Finland, Irland, Nederland og Sverige.* Sammenligningen er basert på dokumentstudier, tidligere ervervet kunnskap, 15 intervjuer i sammenligningslandene, samt statistiske sammenligninger. Sammenligningen belyser følgende syv områder på tvers av landene:

1. *Arbeids- og ansvarsfordeling mellom virkemiddelaktørene*
2. *Oppdragsgivere og eierskap*
3. *Mandat, autonomi og innflytelse*
4. *Regionalisering*
5. *Kontakten med brukerne*
6. *Kompleksitet i virkemiddelapparatet*
7. *Brukerbetaling og grenseflater til private tjenester.*

Innenfor hvert av de syv områdene er Norge sammenligningsgrunnlaget. Vi belyser forskjeller, likheter og læringspunkter i forhold til den organisasjonsmodellen som er valgt i Norge. Som det vil gå fram, skiller Norge seg fra de fem øvrige landene på en rekke områder. I de følgende oppsummeres de viktigste forskjellene og likhetene innenfor for de syv områdene nærmere.

15.1 INNOVASJON NORGE HAR BREDERE ARBEIDS- OG ANSVARSFELT ENN TILSVARENDE AKTØRER I SAMMELIGNBARE LAND

Oppdelingen av arbeids- og ansvarsområder er belyst med utgangspunkt i virkemiddelaktørenes mandat og målformulering og på bakgrunn av intervjuer med representanter for virkemiddelaktørene selv.

Ingen enkelt virkemiddelaktør i sammenligningslandene har ansvar for en så bred porteføljе av ansvarsområder som Innovasjon Norge. Det betyr at Innovasjon Norge står overfor en unik blanding av oppgaver som i sammenligningslandene er adressert gjennom fordeling av ansvar på flere virkemiddelaktører. Organiseringen i Norge kan oppsummeres i følgende sentrale observasjoner:

- I internasjonal sammenheng er arbeids- og ansvarsfordelingen i det norske næringspolitiske virkemiddelapparatet fordelt på forholdsvis få og store aktører med en klar arbeidsdeling mellom seg.

[52] Publikasjonen kan lastes ned på http://www.damvad.dk/

- I Norge er det en klar og balansert arbeidsdeling mellom Norges forskningsråd og Innovasjon Norge knyttet til forskningsdrevet (Forskningsrådet) og markeds- og kostnadsdrevet innovasjon (Innovasjon Norge).
- Innovasjon Norge har klart bredere arbeids- og ansvarsområder enn noen annen enkelt virkemiddelaktører i de fem sammenligningslandene. Virkemiddelaktørene i sammenligningslandene har klart enklere mandater.
- Integrasjonen av reiseliv i nærings- og innovasjonspolitikken finnes ikke blant de fem sammenligningslandene, men ivaretas av separate virkemiddelaktører.

Både mengden og bredden av Innovasjon Norges politiske arbeids- og ansvarsfelt er altså klart annerledes enn i de fem sammenligningslandene.

15.2 INNOVASJON NORGE HAR FLERE OPPDRAGSGIVERE ENN SAMMENLIGNBARE AKTØRER I ANDRE LAND

I internasjonal sammenheng har Innovasjon Norge mange oppdragsgivere. De viktigste karakteristika kan oppsummeres slik:

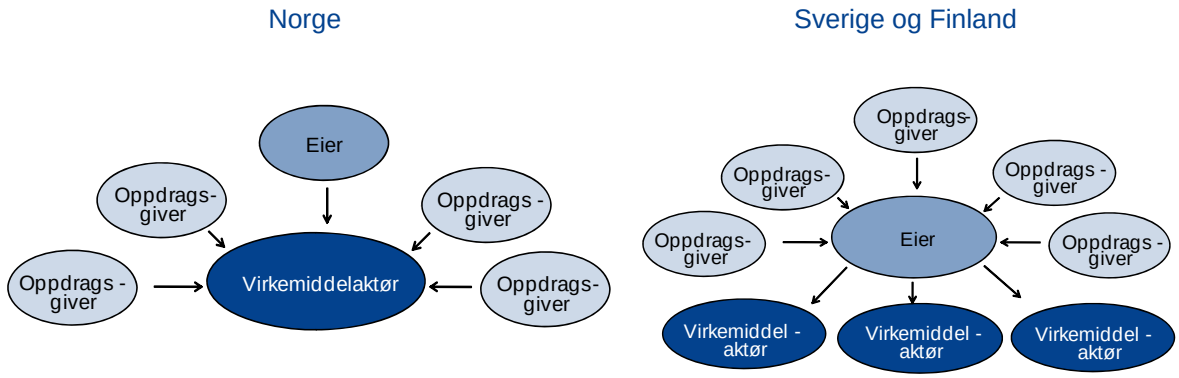
- Innovasjon Norge har flere oppdragsgivere enn noen annen enkelt virkemiddelaktør i sammenligningslandene. Bredden i oppdragsgivere henger tett sammen med at Innovasjon Norge også har et relativt bredt arbeids- og ansvarsområde, som nevnt ovenfor.
- Innovasjon Norges styringsmodell hører til de mest kompliserte blant sammenligningslandene.
- Også andre virkemiddelaktører i sammenligningslandene har mange oppdragsgivere, men har valgt andre modeller for politisk forankring av oppgavene som skal utføres.

I forhold til sistnevnte har man i sammenligningslandene gjennomgående valgt modeller som filtrerer oppdragene til virkemiddelaktørene. Eksempelvis kan nevnes:

- Organ i regi oppdragsdepartementet med ansvar for forhandling og utarbeidelse av virkemiddelaktørens samlede mandat, som for eksempel Forfás i Irland.
- Interdepartementale organ med representasjon fra den samlede krets av oppdragsgivere som i Nederland.
- Oppdragsdepartementet i rollen som ”eier” som utarbeider virkemiddelaktørens samlede mandat, med begrenset innflytelse fra andre aktører, som i Sverige eller Finland.

Forskjellene i styringsmodell kan anskueliggjøres gjennom følgende to forenklede framstillinger av eierorganiseringen av Innovasjon Norge versus organiseringsmodellen i Sverige og Finland

Figur 15.1 Styringsmodell Innovasjon Norge versus tilsvarende organer i andre land



Kilde: Damvad (2010): Internasjonal sammenligning av næringsutviklings og innovasjonspolitik

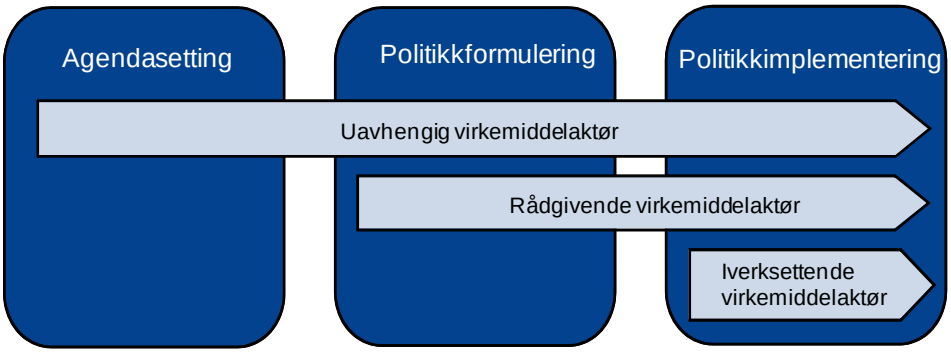
15.3 INNOVASJON NORGE HAR MINDRE AUTONOMI ENN VIRKEMIDDELAKTØRENE I NABOLANDENE

Innovasjon Norge i likhet med virkemiddelaktørene i Nederland, mindre autonomi i forhold til oppdragsgiverne enn aktører i de øvrige sammenligningslandene. TEKES og Vinnova i henholdsvis Finland og Sverige er eksempler på virkemiddelaktører med betydelig større selvstendighet i utforming av konkret virkemiddelbruk. Organisasjonene blir også brukt mer som ekspertise i formuleringen av næringspolitiske oppgaver. Forskjellene kan oppsummeres som følger:

- Innovasjon Norge hører sammen med virkemiddelaktørene i Nederland til de virkemiddelaktørene med laveste grad av autonomi og innflytelse på nærings- og innovasjonspolitikken.
- De største virkemiddelaktørene i Sverige og Finland synes å ha oppnådd gode resultater gjennom deltagelse i utforming av nærings- og innovasjonspolitikken.
- Blant sammenligningslandene er det de danske forskningsrådene som har størst grad av autonomi.

Autonomi relaterer seg her til virkemiddelaktørenes involvering i agendasetting, politikkformulering og iverksetting av politikk. Mens de mest autonome virkemiddelaktørene deltar aktivt i den politiske debatt, opptrer andre virkemiddelaktører i en mer begrenset ekspertrolle i forbindelse med politikkformulering. De minst autonome virkemiddelaktørene er primært involvert i iverksettelsen av virkemiddelporteføljen (programaktiviteter o.a.).

Figur 15.2 Prinsippskisse – nivåer og innflytelse



15.4 STERKEST REGIONALE FØRINGER I INNOVASJON NORGE

I alle de seks sammenligningslandene er deler av nærings- og innovasjonspolitikken regionalisert i form av formulering av særskilt regionalpolitiske oppgaver eller mål. Det er også en tendens i alle sammenligningslandene til økt regionalisering av nærings- og innovasjonspolitikken. Dette skjer gjennom stadig bredere regionale virkemiddelaktører og økt fokus på regionale forutsetninger for implementering av nasjonale næringsutviklings- og innovasjonsstrategier. Felles for sammenligningslandene er dog at det er de nasjonale virkemiddelaktørene som spiller hovedrollen i næringsutviklings- og innovasjonspolitikken.

Det regionale nivået spiller svært forskjellige roller i nærings- og innovasjonspolitikken:

- Sammenligning med de øvrige landene spiller regionalutvikling størst rolle i nærings- og innovasjonspolitikken i Norge.
- Innovasjon Norge er den eneste virkemiddelaktør blant sammenligningslandene hvor regionale myndigheter fungerer som oppdragsgiver og finansieringskilde.
- I de fem sammenligningslandene fungerer regionene i større grad som iverksettere av nasjonal nærings- og innovasjonspolitikk.

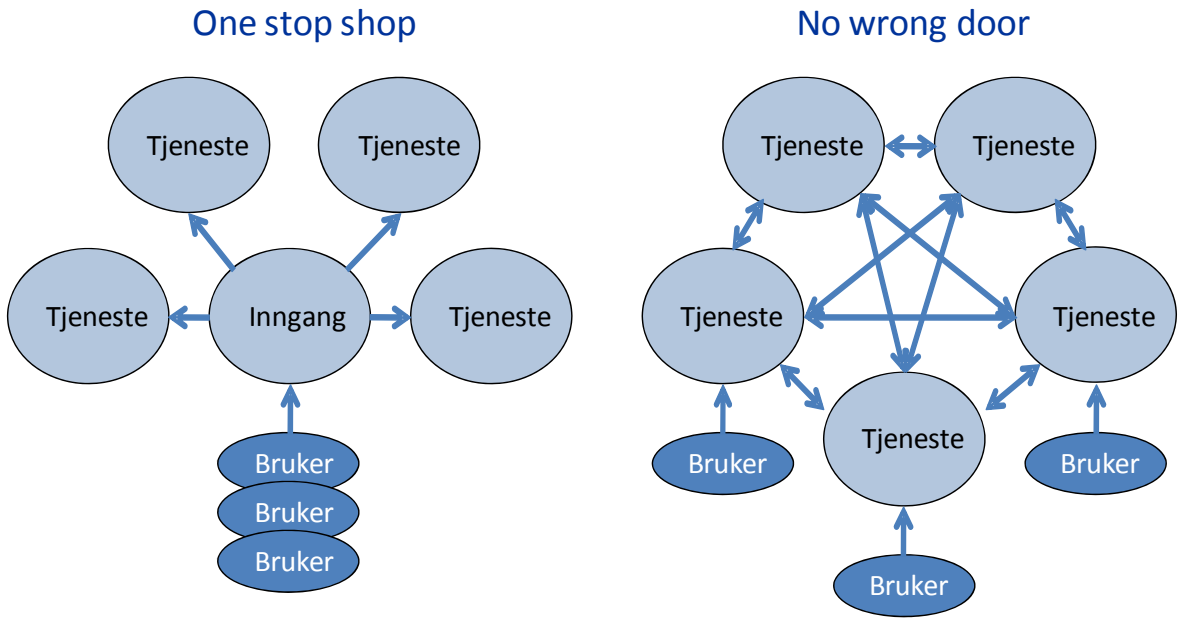
15.5 INNOVASJON NORGE HAR MEST KONSEKVENT BRUK AV ONE-STOP-SHOP MODELL I BRUKERKONTAKTEN

På tvers av de seks sammenligningslandene finnes to overordnede modeller for brukerkontakt; ”one stop shop” og ”no wrong door”.

”One stop shop” tar utgangspunkt i at brukere skal ha bare én inngang eller kontaktpunkt med virkemiddelapparatet. Her skal brukerens behov vurderes, og brukeren skal så tilbys den relevante tjeneste eller virkemiddelaktør.

Modellen ”no wrong door” tar utgangspunkt i at uansett hvilken tjeneste eller virkemiddel-aktør som brukeren innledningsvis henvender seg til, vurderes brukerens behov og brukeren videresendes deretter til den relevante tjeneste.

Figur 15.3 To modeller for brukerkontakt



Kilde: Damvad (2010): Internasjonal sammenligning av næringsutviklings og innovasjonspolitik

Forskjellene mellom sammenligningslandene kan oppsummeres som:

- Som i Norge arbeider også Nederland og til dels Sverige med ”one stop shop” som den drivende idé for brukerkontakten.
- En alternativ drivende idé for brukerkontakt blant sammenligningslandene er ”no wrong door”. Denne ideen er dominerende i Danmark, Finland og Irland.
- Verken ”one stop shop” eller ”no wrong door” er fullt implementert i noen av de landene som er omfattet av vår sammenligning, men blant sammenligningslandene er det blitt høstet en rekke erfaringer med begge modeller

15.6 KOMPLEKS PROGRAMPORTEFØLJE I ALLE SAMMENLIGNINGSLANDENE

Norge har som de øvrige landene en kompleks portefølje av næringsrettede programmer og tjenester. I alle sammenligningslandene oppleves kompleksiteten som problematisk – både sett fra brukernes, virkemiddelaktørenes og politikernes perspektiv.

Kompleksitetsproblemene er ikke begrenset til land hvor virkemidlene er fordelt på mange virkemiddelaktører eller hvor mange oppdragsgivere er involvert i utformingen av virkemiddelporteføljen. Også i andre land enn Norge, hvor organiseringen preges av forholdsvis få og store nasjonale virkemiddelaktører som Sverige, Finland og Irland observeres problemer med kompleksiteten av organisasjonenes interne virkemiddelapparat.

Virkemiddelaktørene så vel som deres oppdragsgivere i sammenligningslandene nevner en rekke gjennomgående årsaker til kompleksiteten av virkemiddelapparatene:

- Mange ukoordinerte initiativer vedtas uten sammenheng med den eksisterende virkemiddelporteføljen.
- Kamper om ansvar og overlapp mellom oppdragsgivere leder til konkurrerende initiativer.
- Nettovekst i antallet virkemidler pga. av vanskeligheter med å legge ned programmer og aktiviteter.

15.7 BRUKERBETALING AV RÅDGIVNING

Sammenligningslandene har relative like prinsipper for brukerbetaling av rådgivningstjenester. Det er i stor grad enighet om at brukerbetaling kan brukes som:

- Kvalitetstest av offentlige ytelser.
- Rasjonering. Gratis tjenester vil ha en tendens til å bli overforbrukt.
- Som tegn på eierskap og risikospredning. Landene ser brukerbetaling som en bekreftelse på at brukeren har et eierskap til prosjektet.
- Variasjon i forhold til finansiell styrke. Alle landene tillater større grad av subsidiering av mindre virksomheter enn av store. Innledende rådgivning og rådgivning i forbindelse med oppstart av virksomheter er i de fleste land gratis, mens eksportrådgivning i høy grad innebærer brukerbetaling.

16 INNOVASJON NORGE 2020

Flere sentrale utviklingstrekk vil påvirke markedene norske bedrifter virker i. Vi peker i denne evalueringen på at; en større andel av morgendagens næringsliv vil være å finne i byene, både konkurranse og etterspørselen i økende grad vil komme fra nye økonomiske maktsentra i BRIK-landene, Europa eldes med store konsekvenser for både arbeidsstyrke og hva som etterspørres, økende private rikdom endrer etterspørselen i retning opplevelser og andre inntektselastiske goder og at klimakrise kan gi grobunn for vesentlige endringer i rammebetingelser og teknologi.

Utviklingstrekkene forsterkere behovet for at; Innovasjon Norge øker kravet til innovasjonshøyden i prosjekter de bistår, flere midler blir gjort tilgjengelig for bedrifter i sentrale strøk, det fortsatt satses på internasjonalisering og profilering av norsk reiseliv og at Innovasjon Norge utvikles i retning av en organisasjon med kunnskap om næringsrelevante endringskrefter og påfølgende implikasjoner for virkemiddelbruk og næringspolitikk. Næringspolitisk er det også behov for beredskap potensielt radikale endringer i internasjonale markeder knytet til klimatiltak. I den grad det blir aktuelt med ny bedriftsrettede tiltak, er det Innovasjon Norge som er den mest relevante virkemiddelaktør. For å være relevant også i de kommende årene må Innovasjon Norge både videreføre rollen som en effektiv iverksetter av offentlig virkemiddelbruk og forsterke rollen som rådgiver for overordnede myndigheter.

En evaluering skal alltid se bakover for å vurdere hvilke resultater som er oppnådd og hvordan. Men dette er ikke hele formålet med denne evaluering. Vurderinger av oppnådde resultater er også en kilde til refleksjon over hva som er de strategiske utfordringene for Innovasjon Norge i framtiden.

For å svare på dette stiller vi oss først spørsmålet om hvilke trender og drivkrefter som påvirker norsk næringsliv og samfunn og som derigjennom reiser utfordringer for tiltak for å fremme norsk verdiskaping og innovasjon. I hvilken grad kan Innovasjon Norge bli et relevant apparat og virkemiddel også når man tar hensyn til tunge endringskrefter i samfunnet? Hvordan bør organisasjonen se ut for å kunne virke mest effektivt, herunder; har organisasjonen den rette profil, de riktige virkemidler, og er organisasjonsstrukturen tilpasset de mål og ressurser som tildeles?

I dette avsluttende kapitlet setter vi resultatene av evalueringen av Innovasjon Norge i perspektiv i forhold til hvilke langsiktige og samfunnsendrende trender og drivkrefter norsk nærings- og innovasjonspolitikk må forholde seg til. Vi diskuterer hvilke implikasjoner endringskreftene bør ha for Innovasjon Norges virkemiddelportefølje og organisasjonsutvikling.

16.1 HOVEDRESULTATER AV EVALUERINGEN

Vi vil peke på følgende hovedresultater av evalueringen som de mest markante:

16.1.1 Virkemiddelbruk

- Det er grunn til å anta at organisasjonens virkemidler samlet sett treffer ulike former for reell markedssvikt. Empiriske undersøkelser tyder på at norsk verdiskaping ville vært lavere uten virkemidler som Innovasjon Norge forvalter.
- Innovasjon Norge har mange programmer og tjenester. Mange av disse er initiert på departementsnivå og konkretisert av Innovasjon Norge. I evalueringsperioden har gradvis flere programmer og tjenester kommet til, uten at det er blitt tatt tilstrekkelig stilling til hvordan dette påvirker den samlede virkemiddelporteføljen, og om nye

programmer og tjenester kan erstatte andre ved at programmer og tjenester legges ned eller slås sammen. Vi ser få tegn til reell prioritering av virkemidler det er spesiell grunn til å satse på.

- Innovasjon Norges rapportering vanskeliggjøres av et målhierarki som ikke i tilstrekkelig grad opererer med uavhengige delmål på samme hierarkiske nivå. Rapporteringen fra og oppfølgingen av Innovasjon Norge vil bli enklere om målstrukturen gjøres klarere. Som en del av dette bør delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger tas ut av målstrukturen og omgjøres til et hensyn som skal ivaretas på tvers av alle delmål.
- Virkemidlene er i relativ liten grad koblet tydelig og bevisst til organisasjonens mål. Det svekker organisasjonens mulighet til å vurdere virkemidlenes bidrag til måloppnåelse og dermed også for muligheten til å kunne prioritere mellom virkemidler.
- Evalueringen viser at Innovasjon Norge har en stabil vektlegging av innovasjon, med en svak vridning mot høyere innovasjonsgrad. På bakgrunn av at det overordnede næringspolitiske målet er økt verdiskaping, samt forventningen ved etableringen av Innovasjon Norge, bør innovasjonsgraden økes i prosjektene som støttes. Spesielt bør Innovasjon Norge støtte prosjekter som kombinerer høy innovasjonsgrad med høy risiko. Det er når risikoen er høy det er særlig behov for offentlig støtte.
- Den registrerte vridningen mot noe høyere innovasjonsgrad skyldes i det alt vesentligste styrking av programmer som retter seg mot særlig innovative prosjekter. Økningen i bevilgningene til programmene har kommet som følge av politiske vedtak.
- Fordelingen av midler i organisasjonen er geografisk betinget, med en klart høyere andel i lite sentrale strøk sammenlignet med andelen bedrifter eller sysselsatte. Dette er i tråd med de føringer Innovasjon Norge jobber etter. Samtidig er det begrenset tilgang på virkemidler til innovative utviklingsprosjekter i sentrale strøk. Flere midler til bedrifter i sentrale strøk vil trolig styrke innovasjonshøyden i prosjektene.
- På enkelte områder har Innovasjon Norge satsinger som er rettet mot enkeltsektorer. Det gjelder spesielt landbruk, reiseliv og til dels marine og maritime næringer. Sektorsatsingene er i tråd med politiske føringer. Landbrukssatsingen er imidlertid i en særklasse ved at deler av virkemidlene (BU-midlene) prinsipielt sett er annerledes ved at målene til BU-midlene bestemmes innenfor andre institusjonelle rammer enn de øvrige (Jordbruksavtalen). Forvaltningen av disse virkemidlene trekker derfor oppmerksomhet og administrative ressurser bort fra hovedoppgavene til Innovasjon Norge. Forvaltningen bør etter vår vurdering finne en organisatorisk forankring utenfor Innovasjon Norge.
- Evalueringen viser at organisasjonen har gjennomgående og høy oppmerksomhet på internasjonalisering. Vi vurderer dette som en riktig prioritering, men utviklingen i saksmengde knyttet til rådgivning og intervjuer med bedrifter kan tyde på at tjenesteaktivitetene og programmene som formidles fra utekontorene ikke i tilstrekkelig grad oppleves som nyttig.
- En stor del av midlene til Innovasjon Norge går til profilering av norsk reiseliv. Evalueringen viser tydelig at Norge har hatt nytte av sammenslåingen av de reiselivsrettede aktiviteter som tidligere var spredt på flere organisasjoner. Reiselivsaktivitetene framstår som en strategisk satsing, som er avhengig av et strategisk tenkende sentralledd for å være relevant, et sentralledd Innovasjon Norge gradvis har bygget sterkere. Innenfor reiselivsstasingen kan trolig sentralleddet styrkes ytterligere på bekostning av aktiviteter som i dag er lagt til ulike utekontor. Reiselivsdelen av Innovasjon Norge er i dag en relevant rådgiver innenfor reiselivspolitikken.

- Evalueringen har imidlertid ikke hatt ressurser til å evaluere treffsikkerheten av profileringen av norsk reiseliv. Vi har følgelig heller ikke hatt mulighet til å vurdere i hvilken grad profileringen av norsk reiseliv faktisk bidrar til økt verdiskaping.

16.1.2 Organisasjonsutvikling

- Innovasjon Norge er i internasjonal sammenheng en meget stor forvalter av bedrifts-rettede virkemidler. Forvaltningen framstår som effektiv. Organisasjonen jobber iherdig for å utvikle stadig mer brukerrettede tjenester.
- Evalueringen viser at sammenheng i organisasjonen etter fusjonen blir gradvis bedre, både mellom hovedkontor, distriktskontorer og utekontorer og eksternt til andre aktører. One-stop-shop strategien synes å virke relativt godt, selv om antall virke-midler framstår som unødig høyt. De mange tjenestene er likevel tilgjengelig for brukerne på en relativ enkel måte.
- Innovasjon Norge er i dag styrt relativt detaljert fra overordnede departement. Hvert oppdragsgivende departement legger detaljerte føringer på bevilgningene til Innovasjon Norge, noe som gir Innovasjon Norge liten grad av autonomi, også i en internasjonal sammenheng. Den lave graden av autonomi medvirker til at selv om organisasjonen er effektiv i distribusjon av tilskudd og lån, får karakter av å være reaktiv i iverksettelse av næringsrettede virkemidler. Innovasjon Norge er mer en iverksetterorganisasjon enn en proaktiv strategisk og nytenkende organisasjon.
- Med en forbedret målstruktur er det vår vurdering at Innovasjon Norge kan oppnå bedre resultater om eiernes styring tar form av mål og rammestyring. I så fall bør dette få konsekvens for departementenes føringer i forbindelse med de årlige bevilgningene til organisasjonen. Føringen bør være vesentlig mindre detaljerte enn i dag.
- Mål og rammestyring vil gi Innovasjon Norges hovedstyre en viktigere rolle. Vår anbefaling er at hovedstyret trekkes mer aktivt inn i diskusjoner om framtidige næringspolitiske utfordringer og virkemiddelbruk.
- Grenseflatene mot andre aktører er særlig synlige når det gjelder nettverkstjenester. Her er der det en konkurranseflate mot andre virksomheter, både virksomheter som er en del av virkemiddelapparatet (for eksempel SIVA) eller selvstendige utviklings-aktører. Innovasjon Norge har ikke nødvendigvis den kultur som tilsier at de er de beste pådrivere for nettverk av ulike slag. Arbeidsdelingen til andre utviklingsaktører bør dermed ha preg av at Innovasjon Norge primært bidrar finansielt når det er gode utviklingsaktører i markedet.
- Utekontorene fungerer relativt autonomt og forskjellig. Utvikling av større utekontorer kan være viktig for å utvikle kontorenes kompetanse. Evalueringen peker på at det er et behov for å prioritere sterkere hvor Innovasjon Norge skal være representert uten-for Norge. Innovasjon Norges samarbeid med UD og organisasjoner som INTSOK og Eksportutvalget for fisk o.a. blir en nøkkel til god næringsrettet internasjonal representasjon.

Oppsummeringen gir holdepunkter for flere justeringer av Innovasjon Norges virkemidler framover. Før vi gir våre endelige anbefalinger, presenterer vi nedenfor oppsummering av tunge drivkrefter som vil påvirke markeder og næringsutvikling i årene framover. En anbefaling av Innovasjon Norges utvikling de kommende år bør vurderes også på basis av disse utviklingstrekkene.

16.2 SAMFUNNSENDRENDE DRIVKREFTER SOM PÅVIRKER INNOVASJON NORGE

I en framoverskuende vurdering av Innovasjon Norges næringspolitiske betydning er det viktig å forholde seg til hvilke viktige samfunnsmessige utviklingstrekk som kan utfordre norsk næringsliv og Innovasjon Norge som organisasjon. Vi omtaler i dette kapitlet en rekke sentrale utviklingstrekk som også omtales internasjonalt. Vi har samlet dem i 6 hovedtrender som beskrives mer detaljert nedenfor.

- Kriser kommer og går – innovasjon består
- Veksten kommer i byene
- Fra Made in China til Created and designed in China
- Europa eldes
- Økende privat rikdom
- Klimakrise gir grobunn for paradigmeskift

16.2.1 Kriser kommer og går – innovasjon består

De siste årene har verden forholdt seg til en større finansiell uro enn på svært mange år. Vi er ennå i ”finanskrise-årene”. Uroen både har og fortsetter å påvirke både verdiskaping og innovasjon i norske bedrifter, selv om Norge har kommet langt lettere gjennom denne uroen enn de fleste andre OECD-land. Likevel, i et langsiktig perspektiv er slike kriser primært noe en må forholde seg til, tilpasse seg og så gå videre.

Ser vi utviklingen i et langsiktig perspektiv har den globale markedsøkonomien gjennomlevd mange kriser, samtidig som verdens produksjon, produktivitet og levestandardsforbedring har vært formidabel, med noen erfaringer og innovasjoner rikere. Den vesentligste drivkraften for både omstillingsevne og produktivitetsveksten kan tilskrives stadige innovasjoner og incentivene til disse, jf. Baumol (2002 og 2007) som utførlig analyserer innovasjoners betydning for økonomiske vekst. Hvis vi bare tenker 10 år tilbake så har norsk økonomi og norske bedrifter opplevd globale økonomiske påvirkninger og utfordringer fra:

- Det asiatiske valutasammenbrudd i 1998
- Dot.com krisen i 2000-2001
- Virkninger og økonomisk usikkerhet fra 9/11 fra 2001-2003
- Virkninger som følge av finanskrisen fra 2008
- Oljeprisstigninger fra rundt 10 $ per fat råolje i 1999 til nesten 150 $ sommeren 2008, for så å falle sterkt ved inngangen til finansuroen, for deretter øke igjen

De kommende 10 årene vil Norge helt sikkert oppleve andre økonomiske utfordringer, som vil påvirke bedrifter og sektorer, som vil ha fokus på å kutte kostnader og effektivisere. Men samtidig vil innovasjonen blomstre og vokse. Etter vår vurdering tilsier både betydningen av innovasjon for økonomisk vekst og betydningen av virkemidler for å øke innovasjonsomfanget at det vil være behov for virkemidler som Innovasjon Norge forvalter også i de kommende år.

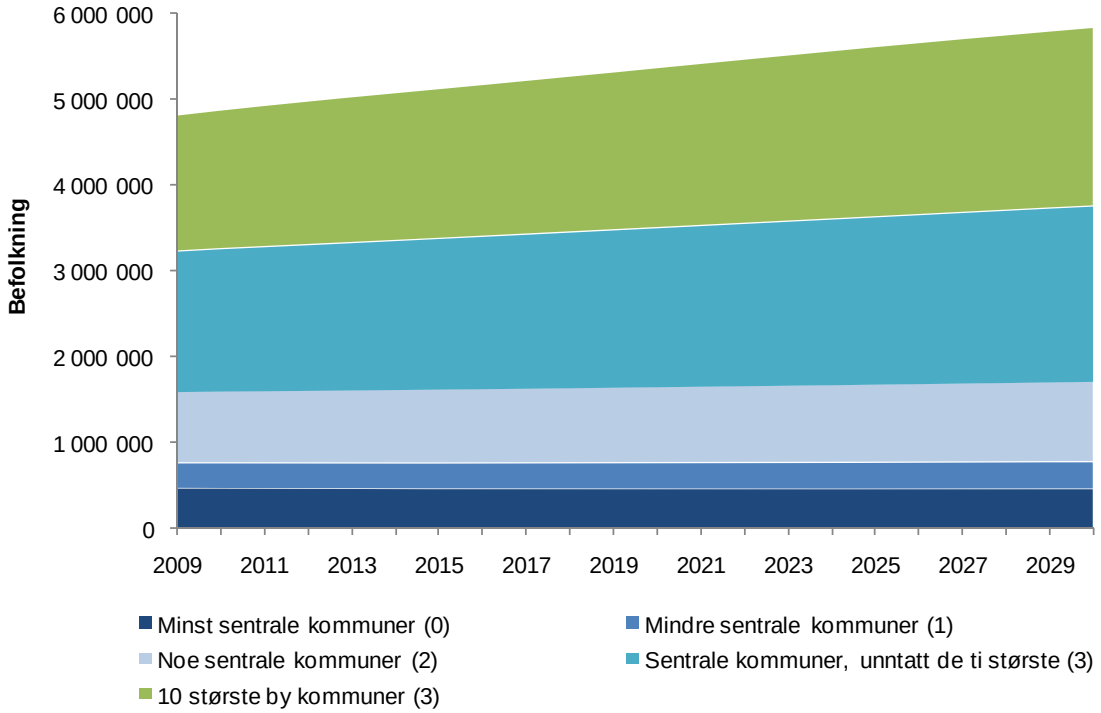
16.2.2 Veksten kommer i byene

Sakte, men meget sikkert vokser byene både som bosted og arbeidssted. Få tviler på at dette er en trend som vil fortsette. Økt tilflytting til byene er en sterk internasjonal trend over hele kloden (se bl.a. R. Florida, 2008). Det samme gjelder Norge, hvor vi ser en entydig sterk trend i retning av at flere velger å bo i de mest sentrale kommunene.

I Statistiske sentralbyrås befolkningsframskrivinger er årlig befolkningsvekst i sentrale kommuner beregnet med utgangspunkt i ulike anslag for fruktbarhet, flyttemønstre, aldring og innvandring. Med middelanslag på disse parametrene er årlig vekst i sentrale kommuner anslått til 1,2 prosent, basert på historiske tall. Til sammenligning er anslaget for de minst sentrale kommunene -0,1 prosent. Et høyere anslag på nettoinnvandringen til Norge vil øke disse forskjellene. Over tid skaper sentraliseringen store endringer i bosettingsmønstrene, med vekst i de største byene som det mest markante utslaget.

I Figur 16.1 viser vi anslagene for ulike kommuner ut fra sentralitet. De ti største by-kommunene er vist særskilt. Befolkningsandelen i disse ti største kommunene øker fra 33 prosent i 2009 til anslagsvis 36 prosent i 2030. Andelsøkningen vill blitt større om vi hadde fordelt på arbeidsmarkedsregioner.

Figur 16.1 Befolkningsframskrivninger 2009-2030. Statistiske sentralbyrås MMMM alternativ



Note: De ti største by-kommunene er: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Fredrikstad, Tromsø, Sandnes og Drammen

Kilde: Statistiske sentralbyrå, statistikkbanken, befolkningsframskrivninger

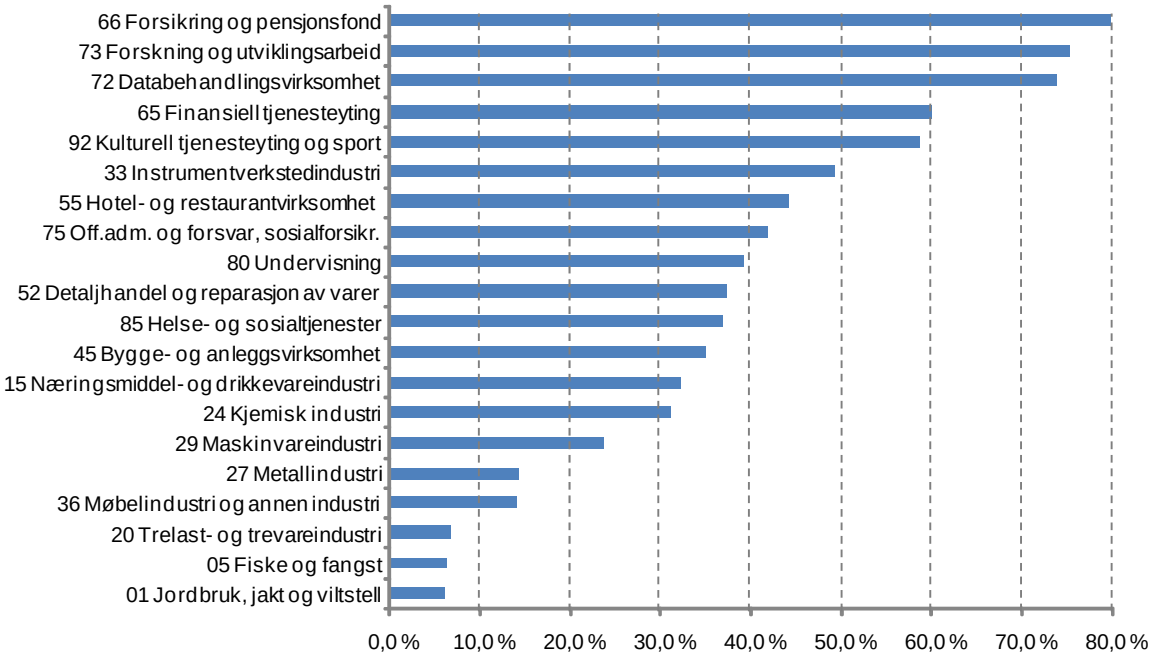
Vi finner samme utvikling internasjonalt. Globalt er det en markant utvikling mot meget store byområder. En internasjonal betegnelse for store urbane områdene er megabyer og henviser til byer med flere enn 10 millioner innbyggere. I 1950 var der kun to slike byer, nemlig New York og Tokyo. I dag kvalifiserer 20 byer til betegnelsen megaby. Om noen år er det enda flere.

Folk trekkes til byene både på grunn av arbeidsmuligheter, men også på grunn av underholdningsmuligheter. Tiltrekningen til urban kultur ser ut til å være en viktig drivkraft bak tiltakende sentralisering.

Bedriftene lokaliseres i økende grad der folk bor, både for å kunne trekke på et stort arbeidsmarked og av markedsmessige grunner. Vi ser den samme utviklingen så vel internasjonalt som i Norge. I 2008 var 71 prosent av sysselsettingen i Norge innenfor de mest sentrale kommunene, 41 prosent er innenfor de ti største bykommunene.

Kunnskapsbaserte næringer innen forretningsmessig tjenesteyting trives særlig godt i byområdene, primært ut fra behov for å kunne trekke på spesialisert kunnskap, se Econ og Menon (2007). I Figur 16.2 er dette anskueliggjort ved å vise sysselsettingsandelen i de ti største bykommunene for utvalgte næringer (to-siffer NACE). Eksempelvis er hele 74 prosent av sysselsettingen innen norsk IT-næring (datavirksomhet) i de ti største byene. Hadde vi hatt med flere større byer, ville vi fanget inn så godt som hele denne næringen. Dette er en næring som er vokst fram de siste 15 årene. Selv om bedriftene i prinsippet kan ligge hvor som helst, har de altså klumpet seg i de største byene.

Figur 16.2 Andelen sysselsatte i utvalgte næringer i Norges ti største bykommuner 2008



Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken

I økende grad vil verdiskapingen i landet komme i byområdene. Skal Innovasjon Norge være relevant for slike næringsmiljøer, må virkemidlene være tilgjengelig for også bedrifter i sentrale strøk. I forhold til i dag tilsier den bedriftsdemografiske utviklingen at en økende andel av Innovasjon Norges midler og oppmerksomhet bør kanaliseres til bedrifter i sentrale strøk.

Ovenstående underbygges av at også landets mest dynamiske regioner blir utsatt for økende konkurranse om investeringer og bedriftsetableringer. Sett for eksempel fra Oslo-regionen vil andre europeiske storbyområder kunne være gode alternativer for bedrifters vekst eller tiltrekning av nye bedrifter. Selv om konkurransesituasjonen ikke er på-trengende nå, er det grunn til å være forberedt på at den kan tilta i dersom mobiliteten utdannet arbeidskraft øker.

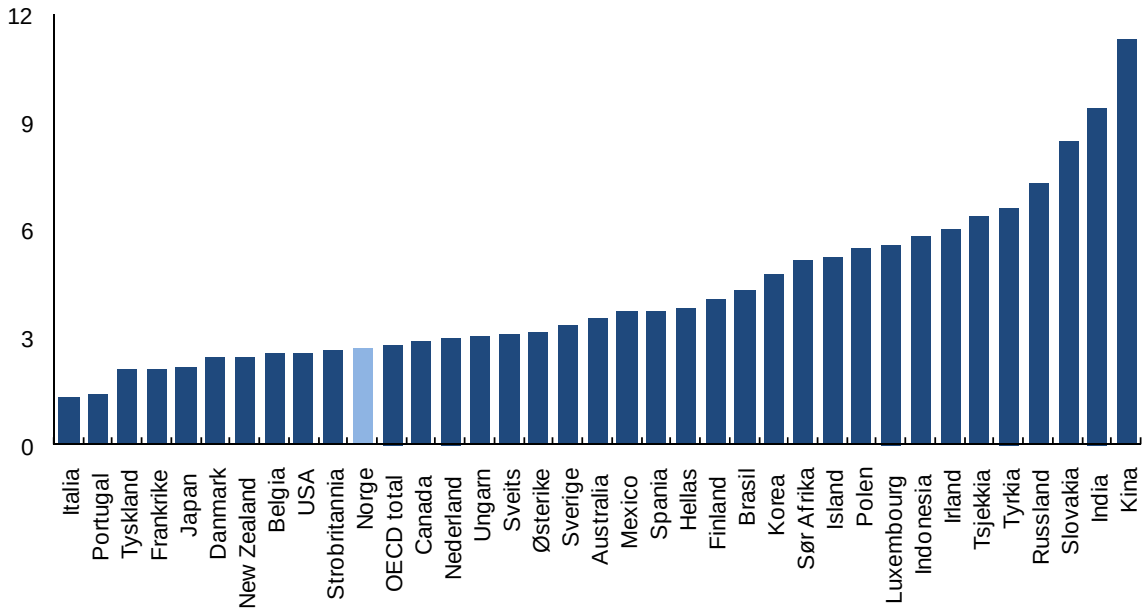
For regional utvikling vil tilstedeværelsen av næringsmiljøer som oppleves som inter-nasjonalt sterke, ha en særlig tiltrekning på arbeidstakere med egne ambisjoner. R. Florida (2008) hevder at en økende andel av befolkningen legger vekt på nærhet til slike miljøer i sine valg av bosted, noe som igjen virker forsterkende på de samme næringsmiljøene. Tilsvarende utvikling ser vi i Norge. En vedvarende vekst i

befolkningens utdanningsnivå er med på å påvirke denne trenden, der man må oppsøke større arbeidsmarkeder for å få avkastning på investert utdanning. Næringspolitisk er det viktig å være klar over slike potensielt dynamiske virkninger. For Innovasjon Norge forsterker dette behovet for å ha virkemidler som er relevante for bedrifter i sentrale strøk.

16.2.3 Fra "MADE in CHINA" til "CREATED & DESIGNED in CHINA"

De siste årene har internasjonal økonomi vært preget av at folkerike land som Kina og India på kort tid har blitt integrert i den internasjonale markedsøkonomien, med omfattende konsekvenser for internasjonale priser. Ikke minst avlønningen av ufaglært arbeidskraft har kommet under press ved at over 2 milliarder mennesker har blitt integrert i internasjonal markedsøkonomi. Selv om begge land fremdeles er relativt fattige og ikke utgjør mer enn henholdsvis 13 og 6 prosent av samlet brutto nasjonalprodukt i OECD og BRIKS-landene[53], er veksten i landene langt over hva vi finner i andre større økonomier. Verdensbanken og en rekke andre institusjoner venter at bidragene til den globale veksten vil være klart høyere i årene som kommer. Gradvis vil dermed Kina og Indias andel av verdensøkonomien vokse.

Figur 16.3 Årlig vekst i OECD- og BRIKS-land i perioden 1994 - 2007



Kilde: OECD

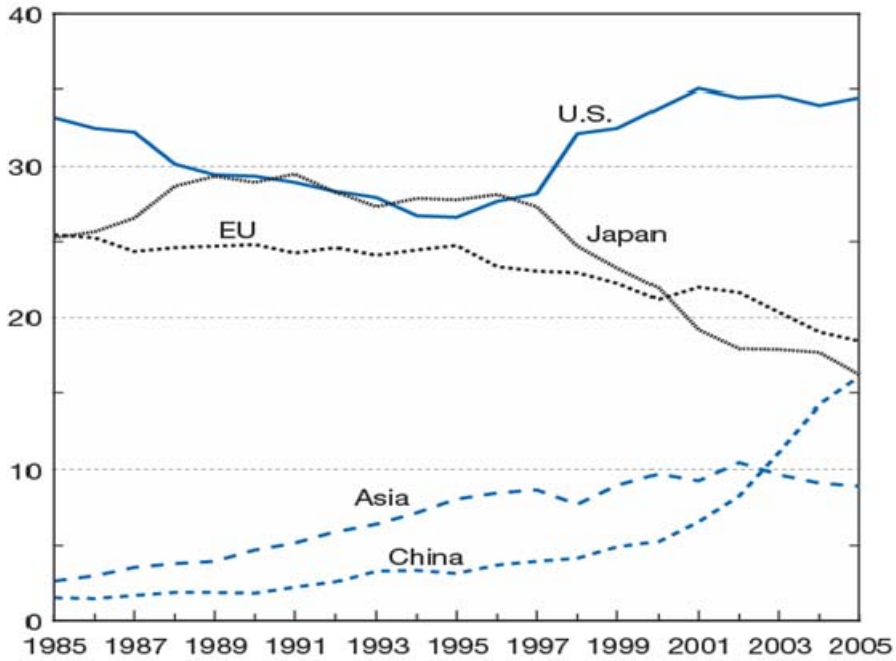
Det er all grunn til å regne med at hele verden de kommende tiår vil oppleve en enorm påvirkning fra både Kina, India og deres naboland i Asia. Det skyldes ikke bare imponerende veksttakt, men også den sterke innovative kraften en kan vente som følge av både økningen i velstand i disse landene og åpenhet mot resten av verden. Ikke minst landenes mange unge vil sette sitt preg på verdensøkonomien. Bare i Kina er det 500 millioner mennesker under 25 år, hvorav en stor del har ambisjoner om å utvikle sin karriere. Det er ingen ting som tyder på at ikke Kina og Indias unge er like dyktige som unge i vår del av verden. I økende grad er det grunn til å vente at kreative unge i Kina og India bidrar til høyere kunnskapsinnhold innenfor de fleste verdikjeder med aktivitet i disse landene. Vi kan si vi kan gå fra en situasjon preget av produkter som har merkelappen

[53] Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika.

"MADE in CHINA" til produkter og tjenester med merkelappen "CREATED & DESIGNED in CHINA ".

I dag er verdenseksporten av høyteknologiske produkter fra Kina alene over 30 prosent. Asia står samlet for en fjerdedel av verdens produksjon av høyteknologiske produkter og tjenester (beregnet av OECD), mens de europeiske landenes andel har falt.

Figur 16.4 Produksjon i verden av høyteknologiske varer og tjenester, Andeler fordelt på land og verdensdeler (prosent). 1985 – 2005



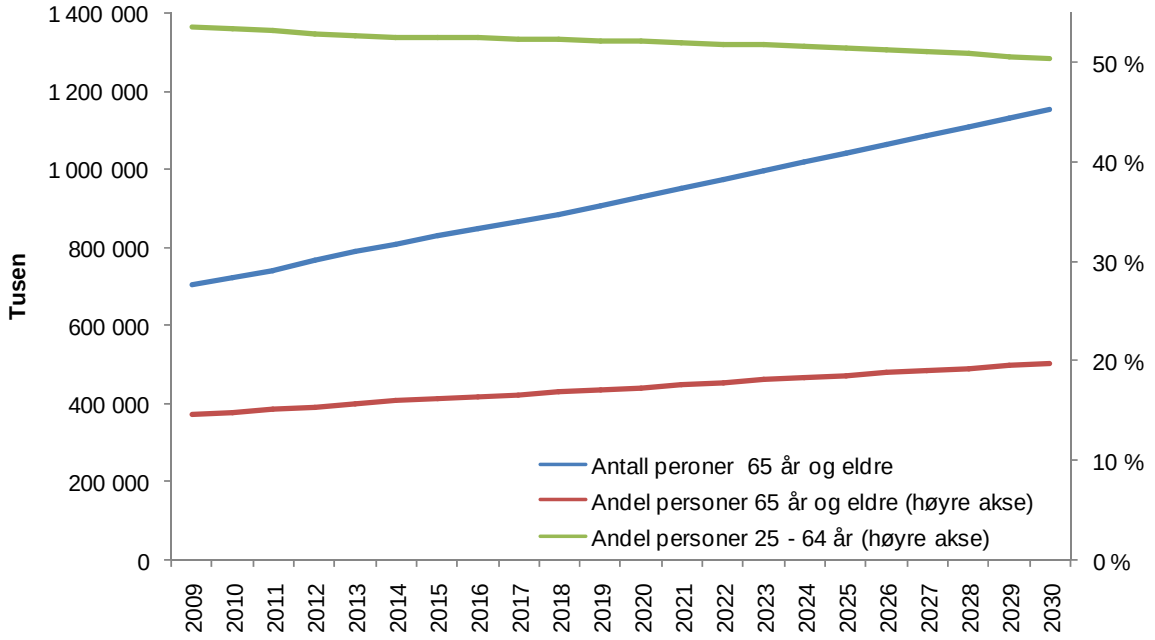
Kilde: OECD 2007

Tilsvarende endringer i andeler av verdens høyteknologiske produksjon, øker også Kinas andeler av verdens forskningsutgifter, fra i underkant av 10 prosent ved tusenårsskiftet til trolig mer enn dobbelt så høy andel i dag, i henhold til framskrivninger fra OECDs Science and Engineering Indicators 2008. Kina og Indias satsing på utdanning og FoU er uten tvil et gode også for Norge og norsk næringsliv. Norsk næringsliv får mer sofistikerte kjøpere og tilbyr flere typer innsatsvarer. Ikke minst produsenter av spesialiserte varer og tjenester vil få større markedsmessig spillerom. Like fullt understreker endringene i den økonomiske maktbalansen i verden behovet for virkemidler som kan stimulere innovasjon også i norsk næringsliv.

16.2.4 Europa eldes

Den norske befolkningen eldes. Ikke like raskt som i resten av Europa, men jevnt og sikkert. Gradvis vokser både andelen og ikke minst antallet personer over 67 år. I henhold til Statistiske sentralbyrås befolkningsframskrivninger (middelalternativet) vil veksten i arbeidsstyrken gradvis synke framover mot 2030, mens folketallet fortsetter å vokse, jf. Figur 16.5.

Figur 16.5 Befolkningsframskrivninger 2009-2030. Antall og andel personer i aldersgruppen 65 år og eldre. Andel personer 25 -64 år Statistiske sentralbyrås MMMM alternativ



Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken

Konsekvensen er en aldring av befolkningen, som vil påvirke både verdiskaping, etterspørsel og næringsstruktur. Befolkningsøkningen vil innebære økt etterspørsel etter alle typer varer og tjenester. Aldringen vil spesielt øke etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester, men også alle andre typer tjenester som særlig etterspørres av godt voksne. Kulturopplevelser kan være en slik. Sunnhet og serviceytelser av ulik slag er en annen.

Den manglende veksten i arbeidsstyrken vil i årene framover både begrense vekstmulighetene i norsk næringsliv og gi nye incentiver til produktivitetsfremmende innovasjoner. I sum taler de demografiske endringene Norge og Europa står overfor, for økt etterspørsel etter innovasjonfremmende virkemidler for tjenesteytende næringer.

I den grad aldringen av befolkningen også endrer befolkningens etterspørselsmønster og retningen på bedriftenes innovative satsinger, vil dette også måtte adresseres av Innovasjon Norge.

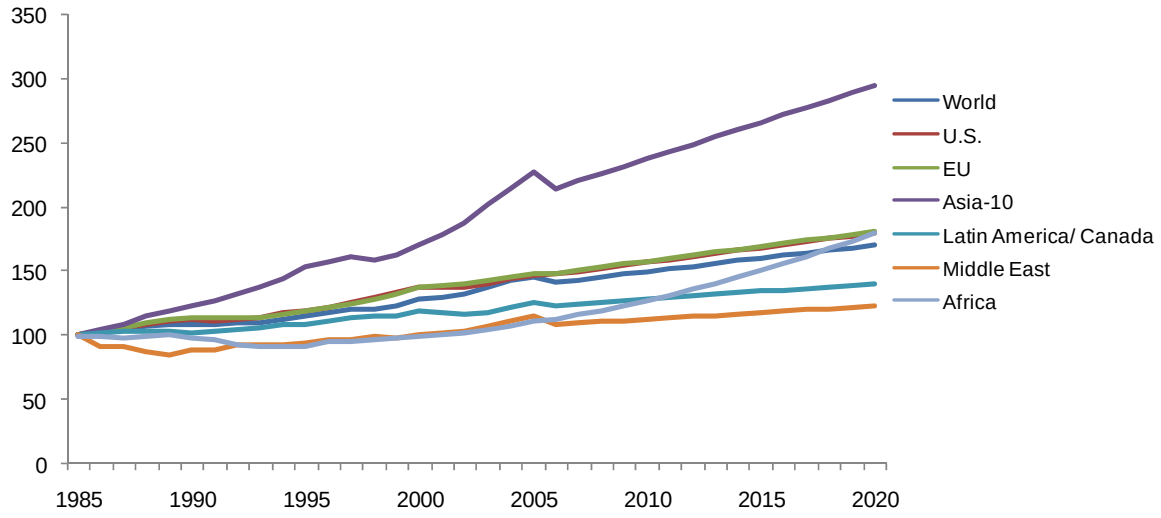
16.2.5 Økende privat rikdom

Norge har de siste tiårene opplevd en formidabel økonomisk vekst, langt raskere enn de fleste andre land. I 1970 lå Norge på 16. plass i verden når det gjaldt brutto nasjonalprodukt (BNP) per innbygger. I 2007 lå vi på andre plass, etter Luxembourg, se Statistisk sentralbyrå (2008).

Denne raske klatringen mot *velstandstoppen* har skjedd samtidig som de andre rike landene også har opplevd sterk økonomisk vekst.

Verden opplever for tiden turbulente økonomiske tider. Den økonomiske veksten kan bli lavere de neste par år enn hva vi så før finanskrisen. Den velstandsveksten vi har sett de siste tiårene har imidlertid neppe sin primære årsak i konjunkturelle forhold. Vedvarende vekst i næringslivets produktivitet og forbedret oppgaveløsning i samfunnet som helhet har løftet både bedriftenes lønnsevne og samfunnets velstand. Gjennom teknologiske nyvinninger og nye måter å jobbe på får vi mer ut av vår arbeidskraft.

Figur 16.6 Utviklingen i BNP per innbygger. Målt i kjøpekraftpariteter. Utvalgte land og verdensdeler



Kilde: OECD

I et lengre perspektiv er det all grunn til å regne med at produktivitetsforbedringene vil fortsette og at velstanden vil være høyere om ti år enn i dag, selv om konjunkturelle tilbakeslag kan bremse veksten de nærmeste årene.

Med rikdom og teknologiske nyvinninger endres også etterspørselen i retning goder som verdsettes høyere jo høyere inntektene er (inntektselastiske goder). Opplevelser er trolig et slikt gode, ikke minst reiseopplevelser, men trolig også unikhet, design, samt fritid.

Selv om svært mange nordmenn legger sine reiseopplevelser til utlandet, framstår Norge for både nordmenn og utlendinger som et unikt og opplevelsesrikt reisemål. Spesielt tilgangen til naturopplevelser framstår som relativ enkel i Norge, samtidig som etterspørselen etter naturbaserte opplevelser øker kraftig. Ikke minst nordmenn selv bruker langt mer penger på friluftsopplevelser. Vi vandrer i fjellet, sykler i marka, seiler i fjorden, padler og rafter i elever og stryk, jakter og kjører ski og snowboard som aldri før. Samtidig har vi ikke mer tid til rådighet. Etterspørselen etter tilrettelagte opplegg øker derfor og gir grunnlag for både naturbaserte reiselivsbedrifter og utstyrsprodusenter. Det kan være grunn til å legge til grunn at økende rikdom i årene framover vil øke verdien av Norge som reisemål, gitt at innpakning (destinasjonsutvikling) og transport er konkurransedyktig for morgendagens reiselystne.

16.2.6 Klimautslipp skal reduseres og energi blir dyrere

Det moderne industrisamfunnet har skapt en rekke tunge miljøproblemer som har innvirket både på helse og livskvalitet. Miljøpolitikk, som i 1960- og 70-årene startet som et opprør mot den bestående orden og vekstpolitikken, har gradvis flyttet seg inn mot det politiske sentrum og blitt en del av alle partiers politikk.

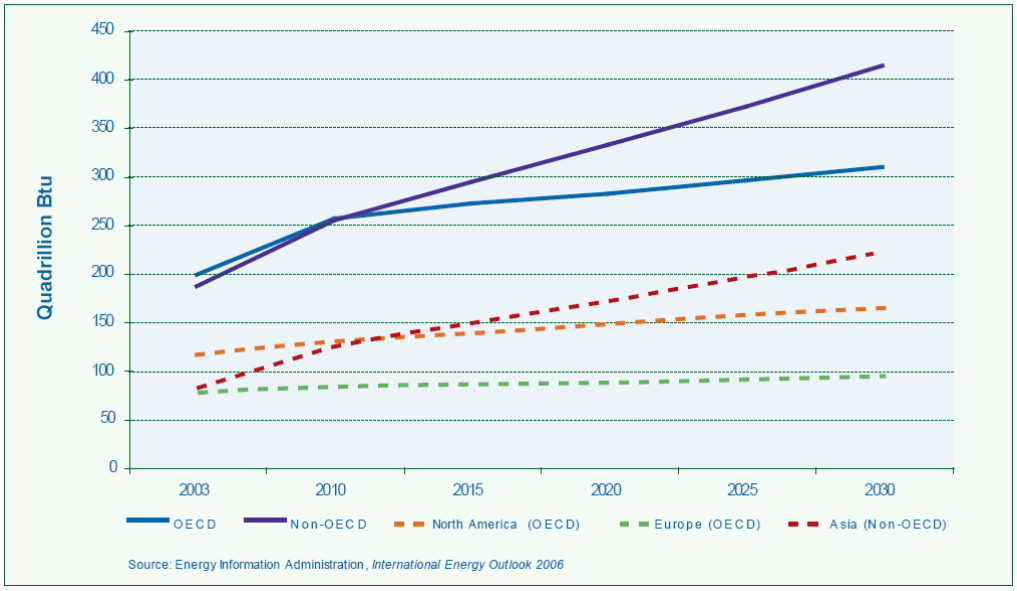
Tidligere dreide miljøpolitikken seg mest om å unngå forurensning av vann, jord og luft. I Norge er mange lokale miljøutslipp vesentlig redusert de siste tjue årene. Dette skyldes hovedsakelig bedre *kunnskap* om skadevirkningene av utslippene og hvordan de kan reduseres, økt *vilje* i befolkningen og blant politikerne til å prioritere tiltak, og en *teknologisk utvikling* som har gjort utslippsreduksjoner mulig uten dramatiske kostnader eller samfunnsomlegninger.

Den store uløste utfordringen, hvor vi verken forstår implikasjonene av problemet eller ser løsningen, er den globale oppvarmingen. Fordi konsekvensene av global oppvarming vil

berøre alle, ser vi at vi for første gang har en miljødiskusjon, som pågår samtidig i hele verden. Viljen til å iverksettes sterke virkemidler vokser i så forskjellige politiske områder som California, EU og Brasil.

Samtidig tyder de fleste energiprognoser på at verdens etterspørsel etter energi vil vokse med mer enn en tredjedel fra i dag og fram til 2020. Den største vekst og at den største vekst i etterspørselen vil komme fra Kina, India og en rekke utviklingsland.

Figur 16.7 Verdens energiforbruk framskrevet til 2030.



Kilde: Internasjonal Energy Outlook 2006.

Skal verdens utslipp av klimagasser i verden reduseres, gitt dagens teknologi og priser, vil det kreve radikale samfunnsendringer. Kyoto-avtalen innebærer at Norge og andre land vil måtte begrense utslippene av klimagasser. Men skal utslippene ned på global basis, må også USA og Kina redusere sine utslipp, noe som både krever en endret politisk kurs og langt kraftigere tiltak til enn hva vi har sett så langt. Vi må få en overgang til klimanøytrale energikilder (vann, sol, vind og bioenergi), noe som blant annet betyr utvikling av teknologi som kan ta slike energikilder i bruk. Det er vanskelig å se at dette er mulig uten vesentlig prisøkninger til bruk av fossile energikilder, som kull, olje og trolig gass.

En eventuell prisøkning vil kunne ha store endringer både på næringsstruktur og adferd. All energi vil bli mer kostbar, men på grunn av sannsynlige høyere forbruksøkninger er det liten tvil om at virksomheter som produserer fornybar energi og energiteknologi vil øke i en slik situasjon. Det samme kan man tenke seg for kunnskapsnæringer innen rådgivning, analyser, logistikk, revisjon, advokatytelser, design, IKT og en lang rekke andre tjeneste-ytelser som tar hensyn til klimaendringer og endrede regulerings- og rammebetingelser rundt omkring i verden.

Det kan heller ikke utelukkes vesentlige skift i transportløsninger, fra teknologibasert på forbenningsmotorer til andre teknologier. Noen av de aktuelle teknologvalgene, som el-biler og skinnegående kollektivtransport vil favorisere bosetting i byer, hvor det er letter å skape kostnadseffektive kollektivløsninger. Noen vil kalle dette et paradigme skift.

Det er fremdeles svært usikkert om og i hvilket tempo en kan regne med overgang til et samfunn med vesentlig lavere CO_2-utslipp, men det kan ikke utelukkes at endringen kan komme raskt når de først starter. I så fall vil områder og virksomheter som har vært tidlig ut ha mye å vinne, akkurat som de kan tape om de er for tidlig ute.

Ovenstående taler for videreutvikling av virkemidler som er i stand til å støtte større risikofylte prosjekter for å posisjoner norske næringsmiljøer for usikre framtidige energimarkeder.

16.3 BEHOV FOR STERKERE PRIORITERING I INNOVASJON NORGES VIRKEMIDDELPORTEFØLJE

Når vi sammenholder resultatene fra evalueringen med de samfunnsendrede drivkreftene vi har kort beskrevet over, ser vi flere implikasjoner som den videre utviklingen av Innovasjon Norge. Vi gjennomgår nedenfor implikasjonene suksessivt.

16.3.1 Større vektlegging av innovasjon, både nasjonalt og regionalt.

I gjennomgangen i kapittel 5 konkluderte vi med at virkemiddelbruken i Innovasjon Norge har gitt noe økning ressurser til innovasjonsprosjekter og at innovasjonshøyden i innovasjonsprosjektene har økt noe. Dette er positivt i forhold til både intensjonen med etableringen av Innovasjon Norge og i forholdet til delmålet om å stimulere til økt innovasjon. Likevel er det vår vurdering at både andelen innovasjonsrettede prosjekter av Innovasjon Norges finansieringssaker og innovasjonshøyden i disse bør øke ytterligere.

Vurderingen blir klart styrket av de endringskrefter norsk næringsliv står overfor. Det er all grunn til å regne med at evne til innovasjon i betydningen evne til å utvikle stadig nye eller bedre kunnskapsbaserte varer og tjenester vil være norsk næringslivs viktigste konkurransefaktor, både hjemme og ute. Sterkere global konkurranse, ikke minst fra nye økonomiske maktsentra i Kina og India, forsterker enhver konkurranseutsatt bedrifts behov for å innovere. Vår gjennomgang av effekter av Innovasjon Norges virkemidler tilsier at Innovasjon Norge fortsatt har en viktig rolle å spille i å bistå norske bedrifter. Når innovasjonsbehovet øker, er det vår vurdering at også behovet for bistand fra Innovasjon Norge øker.

Større vektlegging av innovasjon tilsier også at Innovasjon Norge legger større vekt på at de enkeltprosjekter som får støtte har et innovasjonsinnhold på internasjonalt eller nasjonalt nivå. Dette kan gjøres både ved å øke kravene til innovasjonsinnhold i retningslinjene for de ulike virkemidlene og ved å endre sammensetningen av Innovasjon Norges virkemiddelportefølje. Vi anbefaler begge deler.

16.3.2 Fortsatt vektlegging av internasjonalisering

På tilsvarende måte som når det gjelder innovasjonsmålet, tilsier sterkere global konkurranse at det er behov for Innovasjon Norges arbeid for å forenkle bedriftenes internasjonalisering. Evalueringen viser at Innovasjon Norge etter fusjonen i stor grad har lyktes i å få oppmerksomhet om disse hensynene i hele organisasjonen. Evalueringen viser imidlertid også at det er behov for en utdypende evaluering for å få et bedre kunnskapsgrunnlag om Innovasjon Norges utekontorapparat er hensiktsmessig organisert. Trolig er det behov for skarpere prioriteringer av hvor Innovasjon Norge skal være lokalisert.

16.3.3 Mer aktiv rådgivning fra Innovasjon Norge om nasjonal nærings- og innovasjonspolitikk

Samtidig med at behovet for bistand til innovasjonsprosjekter i næringslivet øker, er det vår vurdering at det ikke er opplagt at alle virkemidler virker like godt. Innovasjon Norge iverksetter evalueringer av de fleste program med jevne mellomrom, og anbefalingene følges opp av organisasjonen.

Denne evalueringen har imidlertid avdekket at det i liten grad er reell og systematisk vurdering av hele porteføljen av virkemidler. Både mer turbulente markeder og mer grunnleggende endringer i internasjonale konkurranse og markedsforhold, tilsier at Innovasjon Norge i større grad enn i dag bør legge opp til kontinuerlig vurdering om sammensetningen av egen virkemiddelbruk er tilstrekkelig adekvat i forhold til utfordringene næringslivet står overfor. Aktuelle spørsmål er for eksempel: Hva virker best? Hva bør fases ut for å gi rom for noe nytt og mer velegnet? Hvordan bør virkemidler fra ulike virkemiddelaktører spille sammen, eller avgrenses?

Vi tror det er mye å vinne på å videreutvikle Innovasjon Norge som en aktiv innspiller til utformingen av norsk nærings- og innovasjonspolitikk i bred forstand, basert på den kunnskap de bør ha om norsk næringslivs utfordringer og hvordan Innovasjon Norge kan bistå for å øke norsk verdiskaping. En slik rolle for Innovasjon Norge forutsetter en god, aktiv og vedvarende dialog mellom Innovasjon Norge og spesielt Nærings- og handelsdepartementet.

Evalueringen har avdekket at denne dialogen er lite utviklet. Vi mener dette dels henger sammen med hvordan Innovasjon Norge primært opptrer og ser på seg selv som en iverksetterorganisasjon. I tillegg observerer vi heller ikke sterk vilje til å få etablert slik dialog fra overordnet departement, snarer tvert i mot. Dialogen med overordnede departement om hva som er mest treffsikker virkemiddelbruk bør ikke ha som premiss at offentlige støtte til innovasjonstiltak må øke. Omprioriteringer blant eksisterende virkemidler kan være like adekvat.

Etter vår vurderinger det behov for etablering av tydelige arenaer for dialog om næringspolitiske virkemiddelbruk mellom Innovasjon Norge og Innovasjon Norges eiere. Dialogen bør ha som premiss at nye vesentlige oppgaver for Innovasjon Norge skal drøftes i dette forum før beslutning.

Vi mener det er et potensial i å benytte Innovasjon Norges hovedstyre mer aktivt i en slik dialog. I så fall er det viktig at eierne legger vekt på kunnskap om næringspolitiske utfordringer og virkemiddelbruk ved utnevning av styremedlemmer.

16.3.4 Overgang til mer mål og rammestyring

Innovasjon Norge er i dag gjenstand for detaljert styring fra alle bevilgende departement. Evalueringen har også klarlagt at de enkelte virkemidler ikke er direkte koblet opp mot Innovasjon Norges målstruktur. Disse to forhold gjør det krevende for Innovasjon Norge å vite hvilke mål de prioriterer og hvordan måloppnåelsen er. Det er vår vurdering at det er behov for både en forbedret målstruktur og skarpere prioritering av virkemiddelbruk for å oppnå bedre måloppnåelse. Dette impliserer at Innovasjon Norge selv må få et større ansvar i å utvikle programmer og tjenester og omprioritere når det er behov for dette. Større ansvar for Innovasjon Norge impliserer at bevilgningene i årene framover stilles til rådighet innenfor større program enn i dag og at de mer entydig knyttes til eksplisitte målformuleringer i Innovasjon Norges målstruktur.

Som en følge av eventuelt overgang til klarere mål og rammestyring, bør også rapportering og oppfølging i større grad enn i dag ta utgangspunkt i hvordan virkemiddelbruken bidrar til måloppnåelse. Vi vil i den sammenheng anbefale mer bruk av tyngre økonometriske effektmålinger enn det som har vært vanlig.

16.3.5 Større andel midler bør være tilgjengelig for virksomheter i sentrale strøk

I økende grad vil de innovative bedriftene være lokalisert i sentrale strøk. Som følge av sterk vektlegging av målet om å bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, brukes forholdsmessig klart mer ressurser til bistand til bedrifter i næringssvake

distrikter enn i sentrale strøk. I årene framover tilsier behovet for å øke Innovasjon Norges innovasjonsbidrag at ressursandelen til bedrifter i sentrale strøk øker.

Etter vår vurdering tilsier ikke veksten i sentrale strøk at midler øremerkes slike områder. Tvert i mot viser evalueringen best resultater for programmer som ikke øremerkes geografisk. Vår vurderinger at hvert enkelt program bør utvikles slik at det i kriterier og annet er åpent for bedrifter fra hele landet. I stedet for å la geografiske hensyn påvirke målformuleringer, kan geografiske hensyn ivaretas ved å dele opp tilgjengelige midler slik at ulike geografiske regioner for ulike mengde tilgjengelige midler til disposisjon. Gjennom dette muliggjøres fortsatt prioritering av næringssvake områder. En konsekvens kan være at for eksempel innovasjonshøyden blir lavere i slike prosjekter (men behøver ikke bli det). I så fall er det en legitim konsekvens av å forbeholde midler til bestemte regioner. Færre rendyrkede regionalt rettede program og mer regional forbehold av bruk av tilgjengelige midler, vil etter vår vurderinger bidra til enklere og mer målrettede virkemiddelbruk.

Den geografiske fordelingen av midler bør uansett – i forhold til dagens fordeling – ha som resultat at en større andel av midlene er åpne for alle bedrifter, uavhengig av geografisk tilhørighet.

16.3.6 Færre sektorrettede programmer

Innovasjon Norges mange sektorprogrammer har varierende begrunnelse og tyngde. Evalueringen tyder ikke på at sektorprogrammene har kommet som følge av en analyse ut fra hvor Innovasjon Norges midler i særlig grad kan bidra til økt verdiskaping. Snarere er sektorprogrammene et uttrykk for politiske mål om styrking konkurranseevnen til bedrifter innen bestemte sektorer.

Etter vår vurderinger vil et stort antall sektorprogrammer vanskeliggjøre Innovasjon Norges arbeid med å oppnå sine mål. Ressurser bindes i en sektor, men kunne fått større måloppnåelse om de var åpne også for virksomheter fra andre sektorer.

Innenfor landbruket er det bundet opp særlig mange midler, sett i forhold til næringens størrelse og bidrag til verdiskaping. Deler av disse midlene har eksplisitt andre formål enn Innovasjon Norge. Det gjelder spesielt BU-midlene, som primært er et virkemiddel innfor Jordbruksavtalen. For å øke oppmerksomheten om Innovasjon Norges primære mål, anbefaler vi at denne ordningen, med tilhørende midler, finner en organisatorisk tilknytning utenfor Innovasjon Norge.

16.3.7 Fortsatt grunnlag for profilering av norsk reiseliv som eget mål

I kapittel 7 gjennomgikk vi måloppnåelse i Innovasjon Norges profileringsarbeid.

Omfanget av den offentlige profileringsinnsatsen må evalueres i forhold til om innsatsen faktisk bidrar til økt verdiskaping, noe som både forutsetter at profileringsaktivitetene viser seg effektive og at profileringen øker omfanget av reiselivsvirksomheter med avkastning minst på nivå med øvrig næringsliv.

Vi har i denne evalueringen ikke hatt ressurser til å gjennomføre en egen evaluering av profileringsaktivitetens effekt og følgelig heller ikke av dens bidrag til målet om økt verdiskaping. Vi anbefaler at det gjøres.

Vi har evaluert hvordan Innovasjon Norges har bidratt til å styrke profileringen av bl.a. norsk reiseliv. Evalueringen viser at det i evalueringsperioden har det blitt stilt gradvis flere resurser til rådighet for profileringsarbeidet. Selv om vi ikke kjenner virkningen av profileringstiltakene indikerer evalueringen en økende grad av måloppnåelse. Evalueringen viser også at det innenfor reiselivsområdet har blitt hentet ut vesentlige synergieffekter som følge av fusjonen i 2004.

Det er grunn til å regne med at etterspørselen etter reiselivstjenester vil vokse i takt med global og norsk inntektsøkning, samtidig som etterspørselen trolig vil svinge med konjunkturene. Den grunnlegende tendens til økt vektlegging av reiseopplevelser i det moderne menneskets konsum er ikke et tilstrekkelig argument for at ressursene til profilering av norsk reiseliv bør øke i samme takt, som veksten i internasjonal etterspørsel. Det er imidlertid et argument for at felles profilering av Norge som reisemål vil ha et økende potensial for økt verdiskaping i norsk reiseliv, gitt at arbeidet endrer turisters reisevaner og at økt turisme i Norge gir et større bidrag til økt verdiskaping enn kostnadene ved profileringsaktivitetene. Etter vår vurdering tilsier både evalueringen av dagens innsats og etterspørselstrender at profilering av norsk reiseliv forblir et av Innovasjon Norges arbeidsmål.

Utover ovenstående tilsier den økende vektlegging av opplevelser i nordmenns konsum at opplevelser i eget land har en velferdseffekt som går utover det næringspolitiske argumentet for å profilere det norske reiselivsproduktet. Befolkningens verdsetting av nærhet til gode kultur-, natur- eller aktivitetsbaserte opplevelser vil trolig øke i takt både med velstandsøkning og økning i befolkningens gjennomsnittsalder.

Hvilke områder Innovasjon Norge bør prioritere i sitt profileringsarbeid må være gjenstand for kontinuerlig analyse på basis om kunnskap om mest mulig effekt av tilgjengelige midler. Her har staben ved Innovasjon Norges hovedkontor en nøkkelrolle, jf. utdypende anbefalinger i kapittel 7.

16.3.8 Innovasjon Norge er den mest sentrale aktøren ved utvikling av bedriftsrettede klimapolitiske virkemidler.

På enkelte områder er markedsutsiktene særlig usikre, både i forhold til teknologi, rammebetingelser og etterspørsel. Et sentralt eksempel på en usikkerhet i rammebetingelser er om det blir enighet om en ambisiøs klimaavtale eller ikke, med potensielt store konsekvenser endringer i etterspørsel og incentiver for innovasjon. En rekke virksomheter posisjonerer seg ulikt i forhold til denne usikre framtiden. Avhengig av utfall, vil noen av disse posisjoneringene kunne slå svært heldig ut, mens andre ikke. Spesielt pilotanlegg vil være i en slik kategori. For de fleste investorer kan slike større satsinger gi en risikoeksponering som umuliggjør større engasjement.

Svært store risikoprosjekter vil Innovasjon Norge bare i sjeldne tilfeller ha anledning til å involvere seg i, uten tilgang særskilte programmer. Nærings- og handelsdepartementets etablering av en egen tilskuddsordning for miljøteknologi inneværende år (140 millioner kroner), må sees på denne bakgrunn, selv om dette programmet ikke retter seg mot egentlig store pilot- eller demonstrasjonsanlegg.

Det kan ikke utelukkes at det i årene framover blir økt oppslutning om en eksperimentering med virkemidler for å fremme også større risikofylte prosjekter begrunnet som klimapolitiske tiltak. I den grad det blir utviklet bedriftsrettede virkemidler med slike formål, er det vår vurdering at Innovasjon Norge er den mest adekvate forvalter av slike virkemidler.

16.4 ORGANISASJONSSTRUKTUR – INNOVASJON NORGE 3.0

16.4.1 Utgangspunkt: Innovasjon Norges organisasjonsressurser består

Vi antar at Innovasjon Norge som organisasjon de kommende tiårene vil kunne disponere noenlunde de samme ressursene som de i dag besitter. Dette behøver ikke være tilfelle, men behovet for å gjenopprette handlingsregelen som ramme for statlige overføringer tilsier at få andre sektorer enn helse- og omsorg kan vente vekst i statlige overføringer.

Innovasjon Norge hadde ved utgangen av 2009 en samlet bemanning på om lag 805 årsverk fordelt med 280 årsverk på hovedkontoret, 325 årsverk ved distriktskontorene og 200 årsverk ved utekontorene. Det er denne organisasjonens samlede kompetanse og aktivitet som skal innrettes slik at muligheten til å fremme innovasjon, verdiskaping og internasjonalisering i norsk næringsliv kan fremmes de neste 10-20 årene, gjennom de fem tjenestetypene: finansiering, rådgivning, profilering, kompetanseutvikling og nettverk

Vi har i det ovenstående skissert en rekke utfordringer som Innovasjon Norge må være forberedt på å møte. Finansieringstjenestene stiller andre krav til kompetanse og arbeidsform enn rådgivning og nettverksarbeid. Dersom vektleggingen mellom de ulike tjenestetypene endres i retning av mindre vekt på rådgivning, kompetanseutvikling og nettverk, og mer på finansiering, framstår Innovasjon Norge i dag som en ressurskrevende organisasjon for å forvalte nasjonalt fastlagte finansieringsordninger.

Dersom hele spekteret av tjenester skal utvikles og forbedres, er vårt hovedinntrykk at de ressursene som Innovasjon Norge råder over utgjør et potensial som kan utnyttes bedre til å realisere målene, noe som stiller krav både til eierne og til Innovasjon Norge som organisasjon. Nedenfor sammenfatter vi våre vurderinger av hvilke trekk ved dagens organisering som bør endres.

De organisatoriske utfordringene for Innovasjon Norge handler om å rigge en organisasjon som har kompetanse og kapasitet til å tilpasse seg skifte i rammebetingelser og i de eksterne omgivelsene.

16.4.2 Hovedstrukturen kan ligge fast

Vår vurdering er at hovedstrukturen i Innovasjon Norges organisasjon, med hovedkontor, utekontor og distriktskontor legger godt til rette for å spille rollen som et aktivt instrument i norsk næringspolitikk i framtiden. Utfordringen er å utnytte de faglige ressursene som Innovasjon Norge rår over, slik at organisasjonen kan møte de endringene som norsk næringsliv vil møte som følge av tunge drivkrefter.

16.4.3 Når omgivelsene endrer seg må Innovasjon Norge henge med

IN skal både gjennomføre den til enhver tid vedtatte næringspolitikken, slik de nedfelles i programmer og satsinger som Innovasjon Norge blir bedt om å gjennomføre i årene framover. Men Innovasjon Norge må også være følsom for de behov som melder seg fra næringslivet. Organisasjonen må evne å fange opp nye behov, utvikle nye aktiviteter basert på ny kunnskap om betingelsene for å lykkes med innovasjon, verdiskaping og internasjonalisering. Det krever at organisasjonene kan prioritere ressurser også til slike utviklingsoppgaver.

16.4.4 Utviklings- og endringsbehov i Innovasjon Norge

Vårt hovedinntrykk er at en videreføring av dagens aktiviteter og arbeidsformer i Innovasjon Norge ikke i tilstrekkelig grad vil sikre at Innovasjon Norge blir en slik utviklingsorganisasjon. I forhold til dikotomien kunnskapsorganisasjon – iverksetterorganisasjon må balansen skyves mot kunnskapsorganisasjonen. I årene som kommer bør derfor Innovasjon Norge drive en systematisk kompetanseoppbygging, ressursstyring og prioritering som gjør at en den kan fylle en utviklingsrolle i framtiden. Stikkord her er:

- Innovasjon Norge bør satse på å øke sin kunnskap om endringskrefter og betingelser for utvikling av norsk næringsliv
- Innovasjon Norge må sikre seg større omstillingsevne, og utvikle kunnskap om hvordan aktiviteter kan innrettes for å bidra mest mulig konstruktivt overfor nye trender og framtidige behov

- Innovasjon Norge trenger mer handlingsrom for å kunne spille en rolle som en selvstendig utviklingsaktør innen innovasjon og internasjonalisering. Innovasjon Norge bør gå i dialog med sine eiere for å etablere en tydeligere prioritering av virkemidler og satsinger og etablere et større handlingsrom for egne prioriteringer

16.4.5 Ingen grunn til ny omorganisering av Innovasjon Norge

Evalueringen har tydeliggjort at grenseflatene mellom de store næringspolitiske aktørene er rimelig godt avklart. Evalueringen har også tydeliggjort at selv om det har tatt tid, har Innovasjon Norge i stor grad utviklet en enhetlig organisasjonskultur med spesialkompetanse i å vurdere bistand til enkeltbedrifter, innenfor næringspolitiske retningslinjer. Internasjonalt er det få land som har en like avklart arbeidsdeling mellom virkemiddelaktørene som i Norge. Det kan likevel ikke utelukkes at det fra tid til annen oppstår nye diskusjoner om mulighetene for å omorganisere ansvarsdelingen mellom virkemiddelaktørene. Vi vil advare mot store endringer for Innovasjon Norges del. Selv om det kan være grunnlag for å justere enkelte grenseflater mellom Innovasjon Norge og andre virkemiddelaktører (som for eksempel å gi BU-midlene en annen organisatorisk tilknytning), ser vi ingen store gevinster i å omorganisere Innovasjon Norge. Omorganiseringskostnadene vil trolig bli vesentlig, mens vi ikke kan se gevinstpotensialer i form av antatt bedre måloppnåelse.

Vi vil også advare sterk mot – eventuelt – å bygge opp andre offentlige virkemidler enn Innovasjon Norge for å fremme likartede mål ved hjelp av bedriftsrettet bistand. Det ligger betydelige kompetansemessige synergier i å samle likeartede arbeidsoppgaver innenfor en organisatorisk ramme. For å videreutvikle Innovasjon Norge i årene framover må disse synergiene heller utvikles videre enn å bli svekket.

16.4.6 Organisasjonsutviklingen framover bør derfor handle om ytterligere kundeorientering

Sett i forhold til de ovennevnte utviklingsbehovene mener vi organisasjonsutviklingen i Innovasjon Norge i framtiden bør fokuseres rundt følgende forhold:

- Vi ser et klart behov for videreutvikling av samarbeidet mellom utekontorene, distriktskontorene og hovedkontoret. Dette gjelder kanskje særlig for den kundenære delen av Innovasjon Norge. Det har skjedd en positiv utvikling på dette området, men dette arbeidet bør styrkes ytterligere, gjennom er mer systematisk tilnærming til samhandlingen, og større fokus på utveksling av personell og kompetanse. For å lykkes i en slik dreining kreves det kapasitet i alle ledd i trekanten (hovedkontor, distriktskontor, utekontor) til å samhandle. Vi ser en fare for at interne prosesser og oppgaver får et omfang som ikke gir nødvendig rom for utvikling og samhandling til beste for den kundenære delen av Innovasjon Norge. Det er helt sentralt at Innovasjon Norge framstår som en relevant aktør for norsk næringsliv.
- Eierstrukturen, og de krav til rapportering som dette medfører har bidratt til at deler av Innovasjon Norge er mer rettet mot Innovasjon Norges oppdragsgivere enn mot bedriftene. Inntrykket er at det brukes mye tid og ressurser til å løse oppgaver og svare på henvendelser om forhold som ikke er kunderettet. En dreining av ressursbruk mot mer systematisk kunnskapsutvikling om måloppnåelse og betingelser for å nå målene anses som nødvendig. En slik dreining vil måtte gjennomføres i forståelse og samarbeid med oppdragsgiverne.
- Utvikling av styringssystemer som gjør det mulig å vurdere hvor effektiv Innovasjon Norge er som organisasjon. Økt oppmerksomhet fra oppdragsgivere og interessegrupper (”stakeholders”) vil kunne framtvinge behov for bedre og mer informasjon om hvor kostnadseffektivt Innovasjon Norge gjennomfører sitt samfunnsoppdrag.

Evalueringen har vist at det er vanskelig å gi et klart bilde av dette og hvordan utviklingen har vært over tid.

- Tydeligere prioritering av ressursbruk. Vi observerer et stort internt prosjektmangfold som antakelig bør strammes opp og målrettes mot de sentrale målene og mot strategiske mål for organisasjonene (både gjennomføring og utvikling). Dette innebærer at summen av aktiviteter som er internt og eksternt rettet vurderes kritisk, slik at det blir mulig å frigjøre kapasitet til samhandling mellom ute- og hjemmekontorene og til å fylle rollen som pådriver og kunnskapsutvikler i næringspolitikken. Organisasjonen synes i dag å preges av at faglig kapasitet i stor grad bindes opp i å utforme og gjennomføre interne oppgaver knyttet til programmer og satsinger.
- Dette krever en tydelig prioritering fra ledelsens side, slik at de kundenære leddene kan få frigjort deler av sin kapasitet til å ivareta nødvendige oppgaver overfor bedrifter, både ved utekontorer og distriktskontorer. Det som oppfattes som byråkratiserende rapportering og ressurskrevende interne prosesser bør effektiviseres og begrenses i omfang, i tillegg til at omfang og kompleksitet i antall virkemidler bør begrenses.

REFERANSER

Baumol, W. J. (2002): *The Free-Market Innovation Machine. Analyzing the growth miracle of capitalism.* Princeton University Press.

Baumol, W. J., R. E. Litan og C. E. Schramm (2007): *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. Yale University Press.

Bernhard, A. B. et al (2007): "Firms in International Trade". *Journal of Economic Perspectives*. 2007.

Damvad (2010): "International sammenligning af erhvervsudviklings og innovationspolitik". *Udarbejdet af DAMVAD som input til Evaluering af Innovasjon Norge.* Notat

Cappelen Å., E. Fjærli, F. Foyn, T. Hægeland, J. Møen, A. Raknerud og M. Rybalka (2008): *Evaluering av SkatteFUNN – sluttrapport.* Rapporter 2008/2. Statistisk sentralbyrå.

Econ (1998): *Evaluering av SNDs Nettverksprogram.* Rapport 27-1998.

Econ (2007): *Evaluering av Offentlige og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU).* Rapport 001-2007.

Econ og Menon (2007): *Norsk næringsstruktur i 2025 i lys av eldrebølger og globalisering*. Econ-rapport 2007-042.

Econ Pöyry (2008): *Evaluering av GIEK*. Rapport 2008-060.

Econ Pöyry (2009a): *Evaluering av seks NCE.* R-2009-045.

Econ Pöyry (2009b): *Norske eksportbedrifter 1999-2007*. N-2009-028.

Econ Pöyry (2009c): *Vurdering av Marint verdiskapingsprogram.* R-2009-081.

Florida, Richard (2008): *Who's Your City?*

Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*. Veileder.

Furre, H., A. Flatnes og B. Brastad (2009): *Reiselivsmilliarden. Kartlegging av offentlige midler til reiselivsnæringen i Norge.* Oxford Research.

Grünfeldt, L. A., B. H. Hansen, G. Grimsby, M. Svensgaard, R. Røtnes, A. Møll (2010): *En statlig redningsbøye. Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finanskrisen.* Menon-publikasjon nr 8/2010.

Innovasjon Norge: *Serviceundersøkelsen blant kunder 2009.*

Ipsos Loyalty (2009): *Tilfredshet partnere til Innovasjon Norge Reiseliv*.

Jakobsen, S-E., K. Onsager, A. Rokkan, T. Nesheim (2007): *Midtveis evaluering av Arenaprogrammet.* Samarbeidsrapport SNF – NIBR. SNF-rapport nr. 01/07.

Jakobsen, E. W. (2010): *Et kunnskapsbasert reiseliv*. Menon Business Economics.

Johansen, S., H. Furre, B. Brastad, A. Flatnes og F. Gundersen (2010): *Evaluering av SIVA.* Samarbeidsrapport NIBR – Oxford Research AS 2010.

Kommunal- og regionaldepartementet (2007): *St.meld. nr. 12 (2006-2007)*. *Regionale fortrinn – regional framtid.*

Kommunal- og regionaldepartementet (2009): St.meld. nr. 25 (2008-2009). *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken.*

Kvitatsein, O. (2009): *Measuring the Long-Term Effects of Active Industrial Policies. Counterfactual Accounts of the Causal Effects of Governmental Actions*. Norges Handelshøyskole 2009. Upublisert dokorgradsarbeid.

Landbruksdepartementet (1999): *St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (1999-2000). Om overføring av oppgaver til SND m.m.*

Mjøs, A., L. Rud og T. Stamland (2008): *Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet*. SNF-rapport nr. 15/08.

Norsk Industri (2010): *FoU- og innovasjonsrapport Norsk Industri 2009.*

NOU 1996:17: *I Norge for tiden?* Finansdepartementet.

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

Nærings- og handelsdepartementet (2007): *Verdifulle opplevelser. Nasjonal strategi for reiselivsnæringen.*

Nærings- og handelsdepartementet (2008): *Et nyskapende og bærekraftig Norge.* St.meld. nr. 7 (2008-2009).

Oxford Research (2005): *Penger er ikke alt***,** Bedrifters vurdering av Innovasjon Norges tjenester og programmer, Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som mottok tjenester i 2004.

Oxford Research (2006): *Innovasjon à la carte***,** Bedrifters vurdering av Innovasjon Norges tjenester og programmer, Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som mottok tjenester i 2005.

Oxford Research (2007): *En nyttig verktøykasse***,** Bedrifters vurdering av Innovasjon Norges tjenester og programmer, Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som fikk tilsagn i 2006.

Oxford Research (2008): *Verdispørsmål om verdiskaping***,** Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som fikk tilsagn av Innovasjon Norge i 2007.

Oxford Research (2009a): *Innsikt om utsikt* Bedrifters vurdering av Innovasjon Norges tjenester og programmer, Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som fikk støtte i 2008.

Oxford Research (2009b): *Stabilt på høyt nivå***.** Innovasjon Norges kundeeffekt-undersøkelse, Etterundersøkelse av bedrifter som fikk tilsagn fra Innovasjon Norge i 2005.

Pettersen, I., L. Ø. Eriksen, J. N. Hval, O. Storstad og J. Vik (2009): *Tilslørt, virksom og treffsikker. Evaluering av Bygdeutviklingsordningen*. NILF-rapport 2009-4.

Porter, M. (1990): *Competive Advantage of Nations*. Macmillan. London.

Riksrevisjonen (2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør*. Dokument nr. 3:4 (2008-2009)

Rosenberg, N. (2004). *Innovation and Economic Growth.* OECD.

Stortinget (2003): *Innst. S. nr. 283 (2002-2003).* Innstilling til Stortinget fra Nærings-komiteen.

Wilhelmsen, L. og F. Foyn (2009): *Innovasjon i Norsk næringsliv 2004-2006.* SSB-rapport 46-2009.

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringselskap

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringselskap som har en visjon om å bidra til balansert, bærekraftig utvikling. Vi tilbyr våre oppdragsgivere integrert forretningsrådgivning, helhetlige løsninger for komplekse prosjekter og effektiv, beste praksis design og prosjektledelse. Vår ekspertise dekker områdene industri, energi, byutvikling & mobilitet og vann & miljø. Pöyry har 7 000 eksperter lokalisert i ca. 50 land.

Pöyrys forretningsrådgivere veileder kundene og hjelper dem å finne løsninger på komplekse forretningsutfordringer. Gjennom årene har vi bygget opp betydelig næringsspesifikk kunnskap, tankelederskap og ekspertise. Vi setter denne kunnskapen i arbeid på vegne av våre kunder, og bidrar med ny innsikt og nye løsninger på forretningsspesifikke utfordringer. Pöyry Management Consulting har omtrent 500 konsulenter i Europa, Nord-Amerika og det asiatiske stillehavsområdet.

Econ Pöyry er den norske delen av Pöyry Management Consulting, med kontorer i Oslo og Stavanger. Vi opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk. Vi har bidratt til informert beslutningstaking for virksomheter, organisasjoner og offentlig sektor i mer enn 20 år. Vi tilbyr tre integrerte typer av tjenester og arbeidsmetoder: Markedsanalyse, Markedsdesign og Strategi- og forretningsrådgivning. Våre tre viktigste kompetanseområder er energi, samfunnsøkonomi og miljø og klima.

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Biskop Gunnerus' gt 14A
0185 Oslo

Tlf: 45 40 50 00
Faks: 22 42 00 40
E-post: oslo.econ@poyry.com

www.econ.no / www.poyry.com