



KunnskapsInnovasjon Norge?

- Status for Innovasjon Norges arbeid med å fremme kunnskapsøkonomien – juni 2008

Forord

Norsk økonomi har alle forutsetninger for å bli en kunnskapsøkonomi. En kunnskapsøkonomi hvor høyere utdanning og forskning er drivkrefter for innovasjon i næringsliv og offentlig virksomhet. Det krever offensive valg. Det handler om å

- tørre å satse
- forstå drivkreftene i kunnskapsøkonomien
- etablere infrastruktur for kunnskapsintensivt næringsliv
- etablere kultur for eierskap og kompetent kapital
- forstå at ny teknologi og kunnskap er det som skal til for at vi skal kunne møte globale utfordringer

Abelia har med dette utgangspunktet kartlagt tilsagnene til Innovasjon Norge i årene 2005, 2006 og 2007. Vi har vurdert om tilsagnene kan sies å fremme et kunnskapsintensivt næringsliv eller om støtten fra Innovasjon Norge snarere forsterker eksisterende næringsstruktur. Som en del av dette har vi sett på om Innovasjon Norge følger opp sine egne satsningsområder nedfelt av styret i Innovasjon Norge våren 2004.

Hovedkonklusjonen i Abelias rapport er at tilsagnene fra Innovasjon Norge bidrar til å forsterke eksisterende næringsstruktur og ikke bidrar til å fremme overgangen til kunnskapsøkonomien. I årene 2005, 2006 og 2007 har ca 70 % av tilsagnene gått til primær- og sekundærnæringene, mens støtteandelen for andre bransjer ligger jevnt over under 10 %. Støtteandelen for de konkrete bransjesatsningene som Innovasjon Norge har utpekt utover primærnæringene ligger mellom 0 % og 3 %, med unntak av reiseliv.

Innovasjon Norge er mao. i hovedsak et virkemiddel for primær- og sekundærnæringene. Dette er i stor grad historisk betinget og henger i dag sammen med hvilke departementer som bevilger penger til Innovasjon Norge. Innovasjon Norge stiller i stor grad med ”bundet mandat” og har derfor ikke tilstrekkelig spillerom til å følge opp egne satsingsområder i form av økte tilsagn, noe som generelt gjør det vanskelig å satse på bransjer og næringer med høyere kunnskapsinnhold.

Oslo, juni 2008



Paul Chaffey

Administrerende direktør i Abelia

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1. Næringsstrukturen i Norge	3
2. Satsningsområder	5
3. Støtte til bransjer	6
4. Støtte til hvilket formål?.....	9
5. Innovasjon Norge 2.0.	11
5.1. Organiseringen av Innovasjon Norge.....	11
5.2. Fremtidens Innovasjon Norge?	11
6. Konklusjon	12

1. Innledning¹

Innovasjon Norge skal fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter. Innovasjon Norge skal gjøre dette gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

Departementene som bevilger penger til Innovasjon Norge er Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, samt for 2007 også Utenriksdepartementet. Totalt ga Innovasjon Norge 4,67 mrd i tilsagn i 2007, fordelt i omtrent like store deler mellom lån og tilskudd. Denne støtten fordelte seg slik på følgende departementer:

- 2,05 mrd fra NHD (44 %)
- 1,31 mrd fra KR D (28 %) (inkl. også penger fra fylkeskommunene)
- 1,19 mrd² fra LMD (25 %)
- 0,08 mrd fra FK D (2 %)
- 0,006 mrd fra UD (0,1 %)
- 0,02 mrd i diverse tilskudd (0,5 %)

Abelia har vurdert i hvilken grad tilsagnene gitt av Innovasjon Norge bidrar til å fremme overgangen til kunnskapsøkonomien, eller om de forsterker eksisterende næringsstruktur. Som en del av denne kartleggingen har vi sett på om den faktiske bruken av midlene fra Innovasjon Norge samsvarer med satstingsområdene (for bransjer) i perioden 2005, 2006 og 2007.

Det er viktig å være klar over at Abelia kun har kartlagt de finansielle tilsagnene som sådan. Deler av virkemidlene, støtten eller tjenestene som gis av Innovasjon Norge synliggjøres nødvendigvis ikke helt og fullt via tilsagnene, men ytes for eksempel i form av rådgivning, markedsføring/profilering eller via andre ordninger. Ifølge Innovasjon Norge utgjør egen tidsbruk på finansieringen ca 40 % av den totale tidsbruken, mens for eksempel rådgivning/kompetanse utgjør ca 25 %, nettverkstjenester 20 % og profileringsaktiviteter utgjør ca 15 %. Utfordringene med å følge pengene fra de ulike departementene via Innovasjon Norges ulike tjenester, programmer og satsninger til mottakerne, gjør det rent metodisk vanskelig å si med sikkerhet hvilke penger som brukes til hvilke tiltak. Det er også viktig å være klar over at vi ikke har foretatt noen evaluering av effekten av tilsagnene.

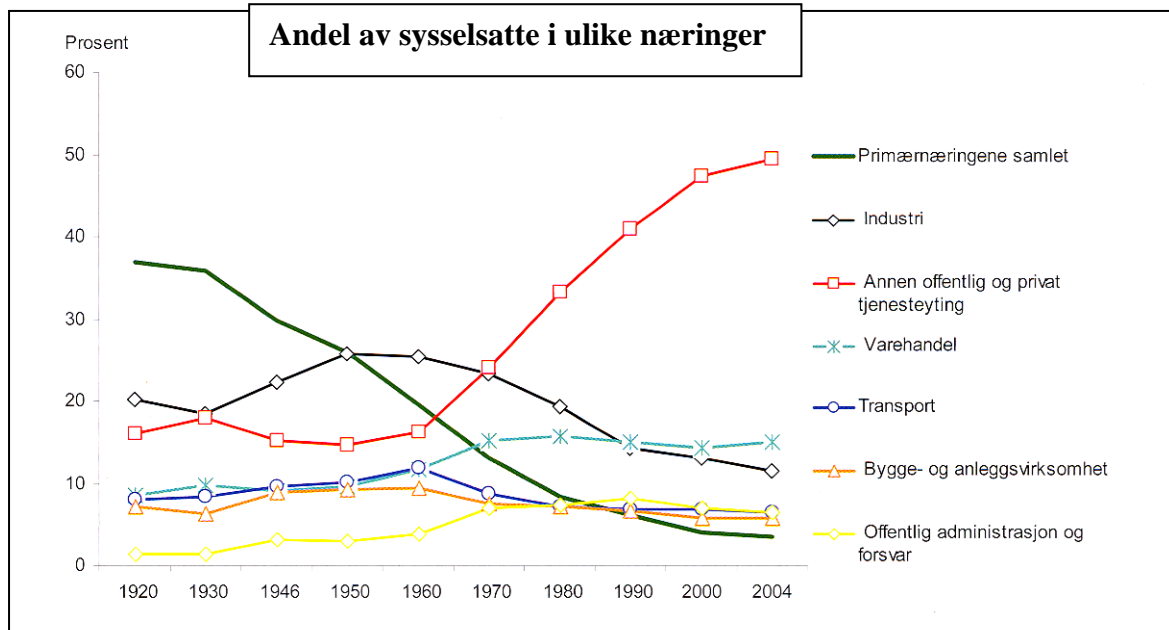
1.1. Næringsstrukturen i Norge

Næringsstrukturen i Norge og internasjonalt har endret seg dramatisk de siste 20 årene, drevet frem av *teknologisk utvikling, globalisering og økt etterspørsel etter tjenester*. I dagens Norge finnes tre av fire årsverk i økonomien i tjenesteytende næringer, og nesten halvparten av alle årsverk finnes i privat tjenesteyting. Som andel av samlet sysselsetting har primærnæringen

¹ Abelia har i denne rapporten brukt åpne kilder tilgjengelig på Innovasjon Norges og andre relevante aktørers hjemmesider. Vi har i tillegg fått tilsendt informasjon fra Innovasjon Norge og hatt samtaler med ansatte i Innovasjon Norge. Rapporten er blitt forelagt Innovasjon Norge for kommentarer ift. fakta før offentliggjøring. Øvrig anvendte kilder står oppført i rapporten.

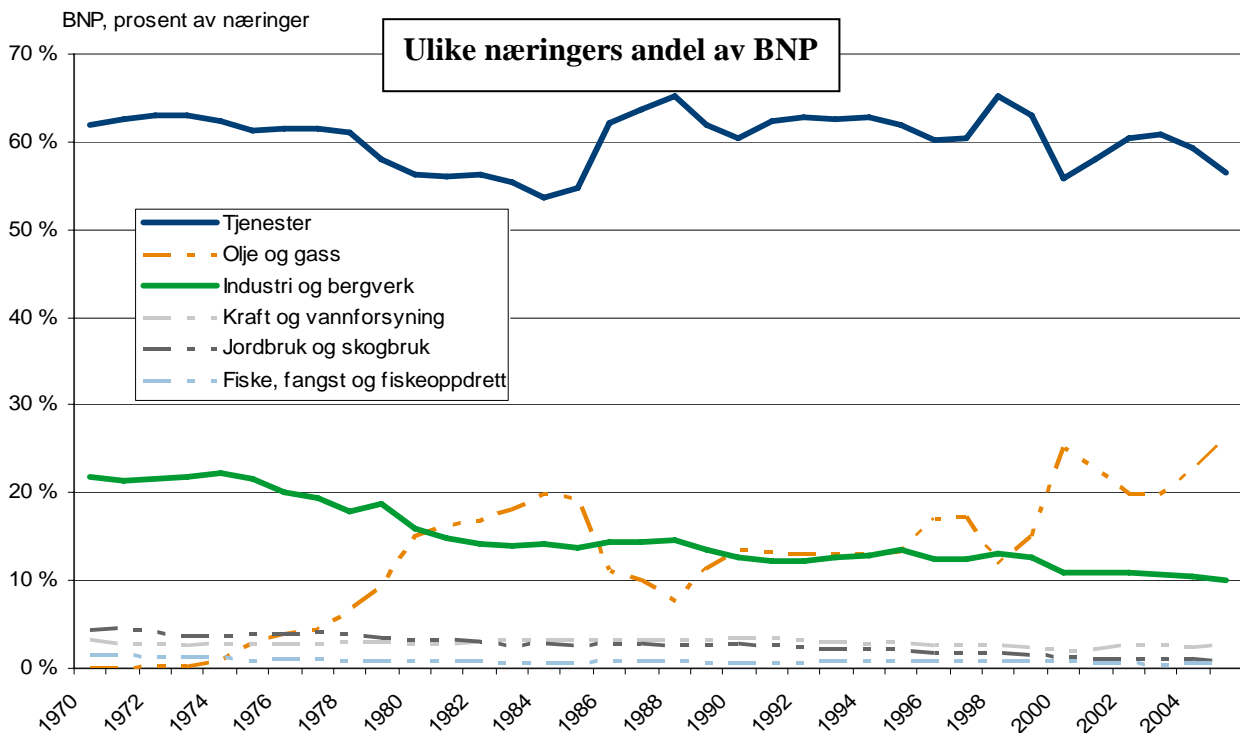
² Dette tallet omfatter 0,675 mrd i lånebeløp for beregning av rentestøtte. Lånebeløpet er ikke innvilget støtte til kundene, men er det lånebeløpet som rentestøtten beregnes ut fra. Rentestøtten utgjør bare ca. 10 % av lånebeløpet når man summerer rentestøtten som ytes over hele lånets nedbetalingstid. Lånet kan enten være innvilget i en privat bank eller det kan være et lavrisikolån fra Innovasjon Norge. I sistnevnte tilfelle vil lånebeløpet bli rapportert to ganger i statistikken.

sunket jevnt og trutt de siste 100 årene, og industrien har siden 60-tallets topp også sunket betraktelig, jf figur 1 nedenfor (Econ, rapport 2006-056).



Figur 1. Kilde: Econ (rapport 2006-056)

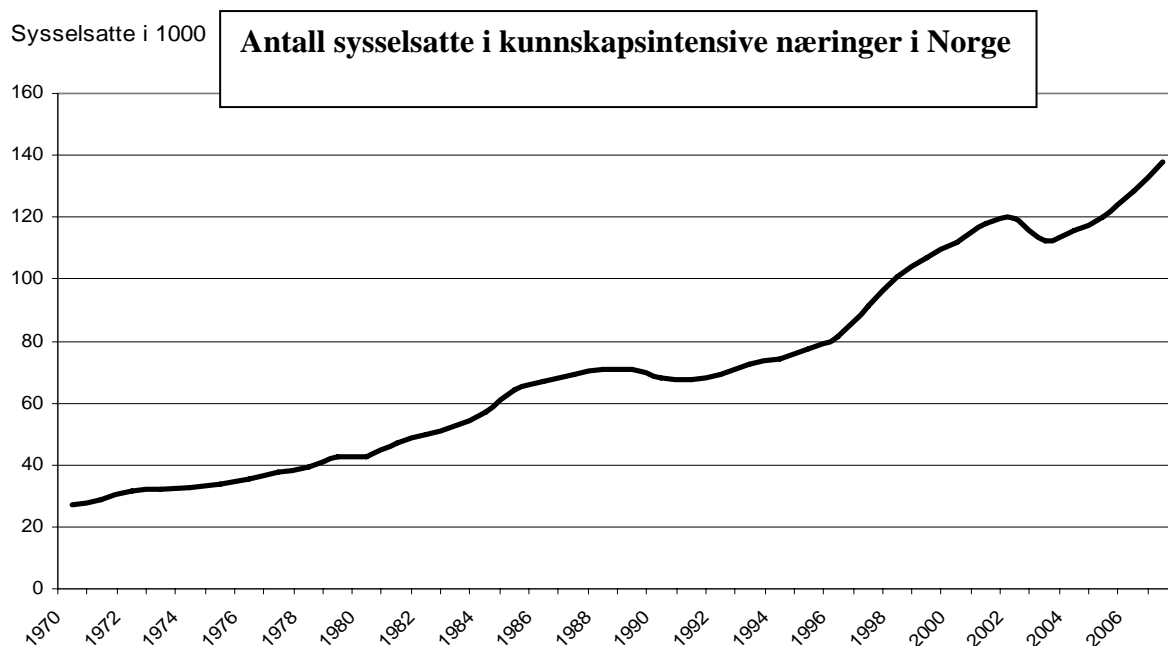
Ser man på de ulike næringers andel av brutto nasjonalproduktet (BNP) fremkommer det samme mønsteret. Tjenestenæringen har siden 70-tallet hatt en betydelig større andel av BNP enn andre næringer, jf. figur 2 nedenfor.



Figur 2. Kilde: Econ

Innenfor de fremvoksende næringene har det vokst frem en rekke kunnskapsbaserte tjenester, særlig drevet frem av IKT-revolusjonen som har skapt en helt ny næring knyttet til

databehandlingsvirksomhet. Disse kunnskapsbaserte tjenestene utgjør en økende andel av sysselsettingen verdiskapingen i alle OECD-land.³



Figur 3. Kilde: Econ

Sett i lys av utviklingen i næringsstrukturen beskrevet ovenfor, har Abelia sett det som interessant å se om tilsagnene og virkemidlene til Innovasjon Norge bidrar til å styrke kraften og retning på denne utviklingen, eller om de sementerer eksisterende næringsstruktur.

2. Satsningsområder

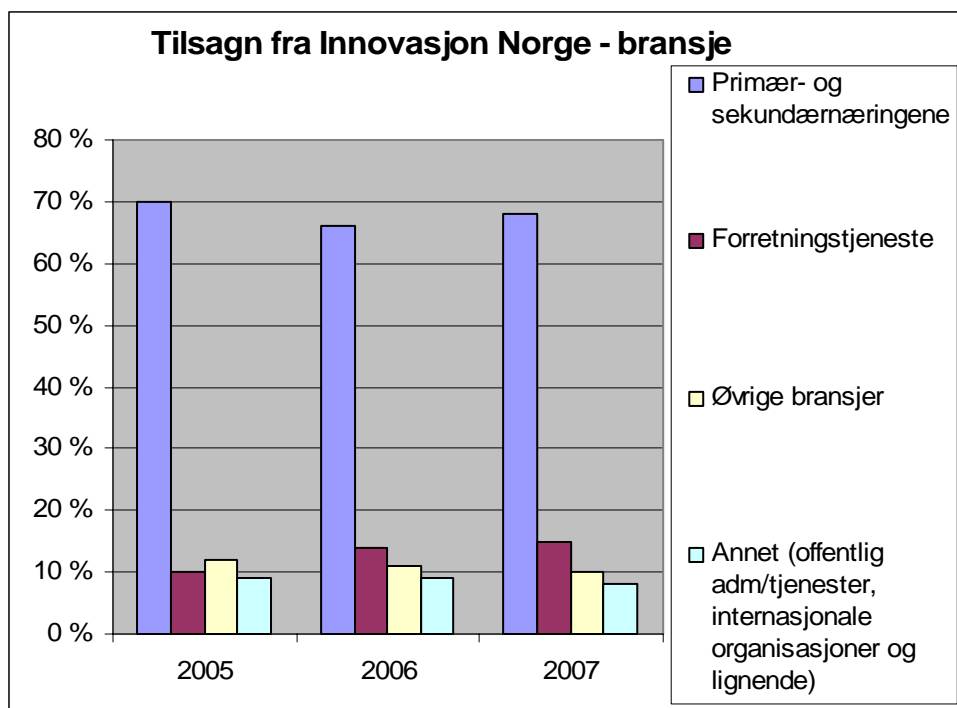
Styret i Innovasjon Norge godkjente våren 2004 13 satsningsområder. Åtte av områdene er bransjeområder og fem er generelle satsninger.

Bransjesatsninger	Generelle satsinger
Landbruk	Unge
Marin	Kvinner
Reiseliv	Entreprenør
Olje-gass	SMB
Helse	Nettverk
Energi/Miljø	
IKT	
Maritim	

I ettertid har ”kultur og opplevelser” blitt føyd til som et bransjeområde.

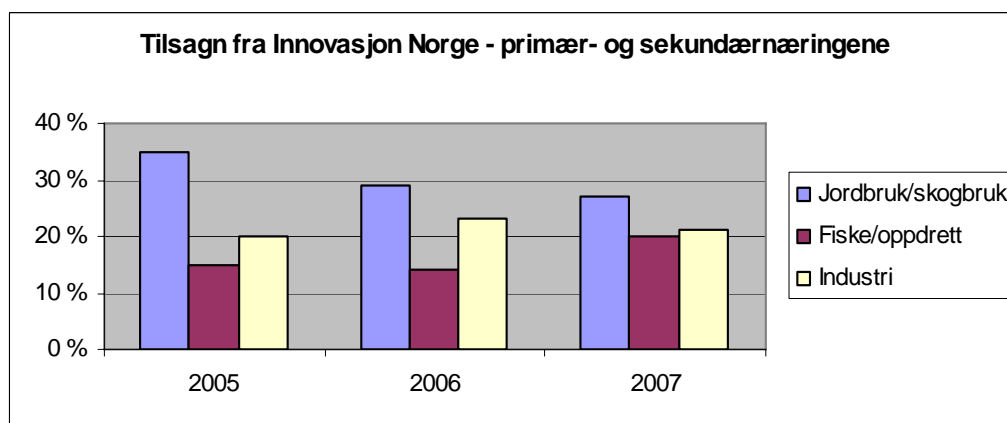
³ Kunnskapsbaserte tjenestenæringer er; juridiske, administrative og organisatoriske tjenester, arkitektvirksomhet, teknisk konsulentvirksomhet, annonse- og reklamevirksomhet, FoU-arbeid, databehandling, hjelpevirksomhet for finansiell tjenesteyting (Econ, notat 2007-036)

3. Støtte til bransjer⁴



Tabell 1

Av de åtte bransjeområdene som Innovasjon Norge skulle satse på er det i særklasse landbruk/skogbruk og fiske/oppdrett som er vinnere. I tillegg er bransjeområdet "industri" en stor mottaker av støtte fra Innovasjon Norge. De øvrige områdene har en betydelig lavere støtteandel enn de områdene som sorterer under primær- og sekundærnæringen. Fordelingen av støtten innenfor primær- og sekundærnæringene er som vist i tabell 2 nedenfor.



Tabell 2

Tabell 2 viser en nedgang for jordbruk/skogbruk og en oppgang for fiske/oppdrett, selv om støtten til jordbruk/skogbruk fortsatt er størst. Utviklingen viser mao. en viss vridning av støtten innenfor primærnæringene; fra jordbruk/skogbruk til fiske/oppdrett. Totalstøtten

⁴ Alle prosenter nevnt i tabellene i rapporten er avrundinger. 0 % betyr ikke nødvendigvis at det ikke har vært gitt støtte, men at støtten er såpass liten at den ikke vises på oversikten. Grupperingene som Innovasjon Norge opererer med tar utgangspunkt i NACE-koder brukt av SSB. Den trenger ikke alltid være et én-til-én forhold mellom NACE-kodene og de satsningsområdene som Innovasjon Norge opererer med, bl.a. fordi ikke alle støtte går via tilsagnene. Vi mener imidlertid at tabellene gir et godt bilde av Innovasjon Norges satsninger.

innenfor primærnæringene er imidlertid fortsatt relativt stabil. Bransjen industri er delt i seks undergrupper og omfatter i stor grad produksjon og bearbeiding av produkter fra primærnæringene, men også produksjon og bearbeiding av diverse utstyr.⁵ Dersom vi holder industri utenfor, utgjør jordbruk, skogbruk, fiske og oppdrett mellom 45 % og 50 % av de totale tilsagnene i perioden 2005-2007.

Sammenligner vi tilsagnene for 2007 med hva de ulike departementene ga i bevilgning i 2007 får vi følgende tabell:

Departement	Bevilgninger	Bransje	Tilsagn
NHD	2,01 mrd (44 %)	Jordbruk/skogbruk	1,25 mrd (27 %)
KRD	1,31 mrd (28 %)	Industri	0,98 mrd (21 %)
LMD	1,19 mrd (25 %)	Fiske/oppdrett	0,91 mrd (20 %)
FKD	0,08 mrd (2 %)	Forretningstjenester	0,68 mrd (15 %)
UD	0,006 mrd (0,1 %)	Øvrige bransjer	0,46 mrd (10 %)
Div	0,02 mrd (0,5 %)	Annet	0,38 mrd (8 %)

Tabell 3

I tabell 3 ser vi at LMD og FKD samlet sett bevilget 27 % i 2007 som andel av totalstøtten, men at jordbruk/skogbruk og fiske/oppdrett fikk 47 % av tilsagnene. Det betyr at det ikke bare er LMD og FKD som bevilger penger til primærnæringene, men at andre oppdragsgivere også kanalisere mye av midlene til primærnæringene. Det er særlig fiske og oppdrett som får forholdsvis mye mer i støtte enn det FMK alene bevilger. Det som her blir karakterisert som øvrige næringer får samlet sett kun 10 % av tilsagnene.⁶

Dette gir opphav til minst to hypoteser:

- Den første hypotesen er at hvilke bransjer som får tilsagn avhenger av hvilke departementer som bevilger penger.

Grunnen til at "øvrige bransjer" kommer dårlig ut kan rett og slett være at disse bransjene ikke har departementer som bevilger penger til Innovasjon Norge. NHD bevilger riktignok den største summen, men som et tverrsektorielt departement blir ikke bevilgningene tilstrekkelig til å veie opp for de store bevilgningene fra departementer med stor grad av særinteresser. Grunnen til at primærsektoren – og da særlig fiske/oppdrett – kommer godt ut er trolig fordi store deler av midlene som bevilges fra KRD og fylkeskommuner også går til bransjeområdet marin, dvs. fiske, oppdrett og fiskeflåten.

- Den andre hypotesen er at den store støtten til primærnæringene skyldes organiseringen av Innovasjon Norge.

Loven (om Innovasjon Norge) nedfeller at organiseringen skal være tilpasset

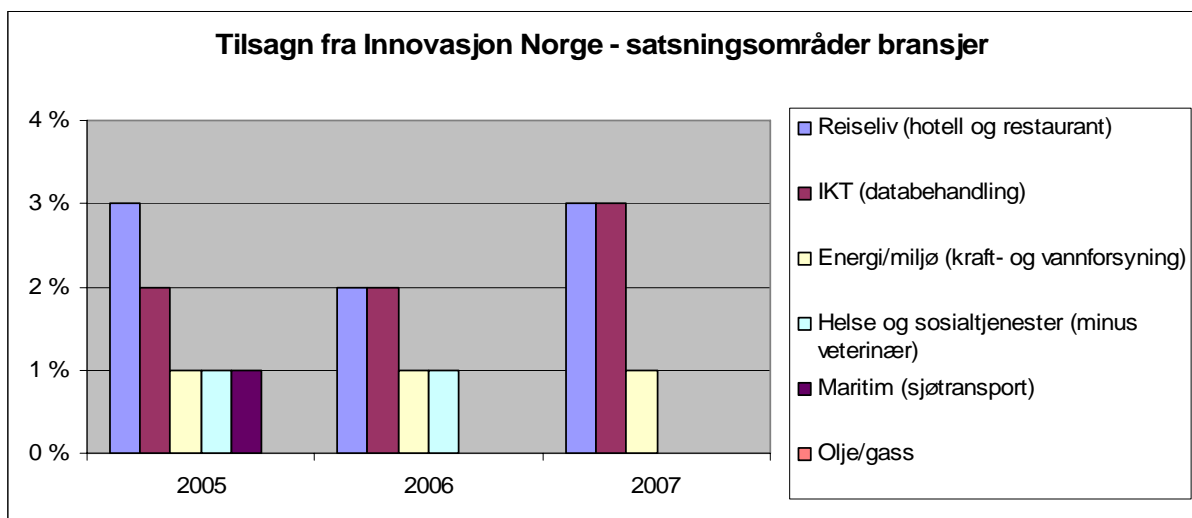
⁵ Industristatistikken omfatter følgende områder: Produksjon av nærings- og nytelsesmidler, produksjon av tekstil-, beklednings- og lærvarer, treforedling, produksjon av trevarer, grafisk produksjon og forlagsvirksomhet, produksjon av petroleums-, gummi-, plast- og andre mineralprodukter, produksjon av metaller, maskiner, elektriske og optiske produkter og transportmidler, gjenvinning, annen industriproduksjon (kilde: SSB).

⁶ Øvrige næringer er: bergverk/utvinning, kraft og vann, bygg og anlegg, varehandel, hotell/restaurant, transport og finansielle tjenester.

behovene i regionene, selv om selskapet eies av staten alene. Distriktskontorene har ansvar for 95 % av støttesakene, og initiering av hvilke tilsagn som skal gis tar derfor utgangspunkt i konkrete behov i eksisterende næringer og bedrifter. Leser man for eksempel oppdragsbrevet fra KRD (25. januar 2008) til Innovasjon Norge styrkes denne hypotesen. KRD legger i dette brevet stor vekt på klassiske distriktpolitiske målsettinger som spredt bosetting, utvikling av arbeidsplasser, gode tjenestetilbud og attraktive steder å bo i hele landet. Bevilgningene til Innovasjon Norge skal være tilpasset slike regionale behov, og med krav om distriktpolitisk virkeområde bidrar dette til å hemme muligheten for å følge næringsutviklingen både geografisk og sektormessig. Det kan stilles spørsmål ved om det bør være Innovasjon Norges rolle å ivareta slike klassiske distriktpolitiske målsettinger, og at det snarere bør settes krav om mest mulig kunnskap og innovasjon per krone.

Kombinasjonen av at bevilgningene er bundet opp fra oppdragsgiver med ansvar for særinteresser, og tildeles med utgangspunkt i regionale behov og muligheter i det eksisterende næringsliv, innebærer at tilsagnene bidrar til å konservere næringer som eksisterer og ikke i nevneverdig grad tar hensyn til det næringsliv som vokser frem innenfor tjeneste- og kunnskapsøkonomien.

Av de øvrige bransjene som er utpekt som satsingsområder er støtten betydelig mindre enn for primær- og sekundærnæringene, jf. tabell 4 nedenfor.



Tabell 4

Ingen av satsningsområdene kan ses å ha fått økte bevilgninger i perioden 2005-2007, med unntak av IKT som har hatt en liten økning.⁷ Reiseliv, her hotell og restaurant, gikk ned fra 2005 til 2006, og opp fra 2006 til 2007, men nedgangen var større enn oppgangen.⁸ Støtteandelen innenfor disse satsningsområdene er meget lav i forhold til satsningsområdene innenfor landbruk og marin. Området maritim (i 2006 og 2007), og området olje/gass synes ikke i tabellen fordi støttebeløpet ikke gir utslag og oppføres dermed med 0 %.

Ut fra tabell 4 er det klart at Innovasjon Norge ikke har spillerom til å følge opp sin egen strategi i form av økte tilsagn. Innovasjon Norges evne til å satse på andre bransjer med høyere kunnskapsinnhold er i realiteten meget liten, all den tid disse bransjene ikke har

⁷ IKT gikk fra en støtte på 2,08 % i 2005 til 2,44 % i 2006 og til 2,82 % i 2007.

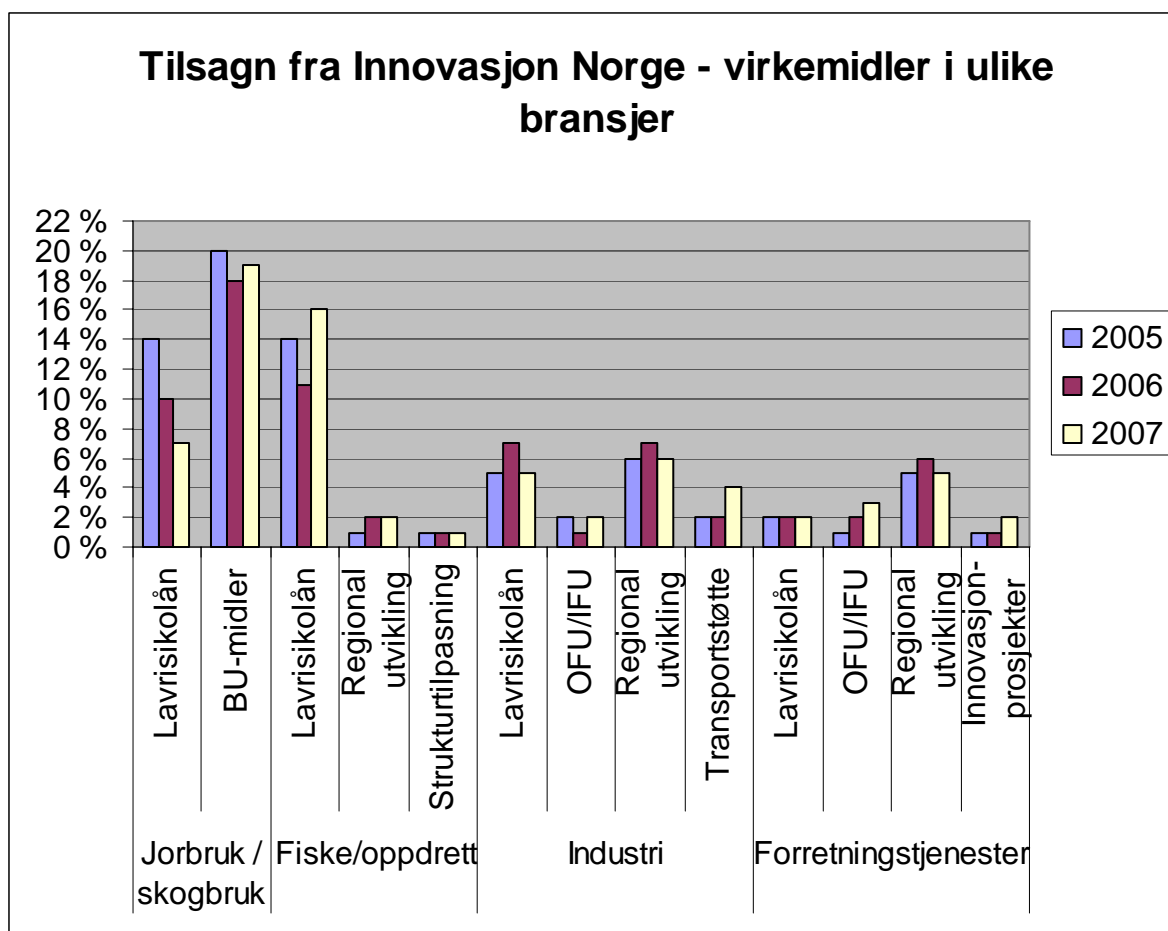
⁸ Reiseliv (hotell og restaurant) gikk fra 2,82 % støtte i 2005 til 2,35 % i 2006 og til 2,59 % i 2007.

departementer som bevilger penger, og som via et detaljert oppdragsbrev bestemmer at pengene skal brukes til nettopp disse bransjene.

Som nevnt innledningsvis måles tilsagnene i denne rapporten i forhold til SSBs inndeling i NACE-koder, og de enkelte satsningsområdene i tabell 4 er trukket ut fra derfra. Det betyr at en del støtteformer og satsinger ikke synes på denne oversikten. For eksempel er mye av støtten til reiseliv ikke gitt som tilsagn, men som støtte til profilerings-, nettverks- og markedsføringsaktiviteter i samarbeid med reiselivsbransjen, og indirekte også som støtte til bransjeområdet "kultur og opplevelser". Støtten for reiseliv beløp seg derfor i 2007 på totalt ca 350 mnok. Bransjeområdet "reiseliv" kan derfor sies å ha fått et løft i tråd med strategien, uten at dette nødvendigvis bidrar i retning av en kunnskapsøkonomi.

4. Støtte til hvilket formål?

For å kunne vurdere i hvilken grad Innovasjon Norge fremmer et kunnskapsintensivt næringsliv må man vurdere innholdet i de enkelte virkemidlene, og strengt tatt vurdere de enkelte prosjektene. Det har ikke vært mulig innenfor rammen av denne rapporten å vurdere hvert enkelt prosjekt eller kategorier av prosjekter. Mange av virkemidlene har også flere målsetninger og et bredt nedslagsfelt – for eksempel regional utvikling, BU-midler (bygdeutviklingsmidler), innovasjon/prosjekter - og det er derfor vanskelig å fastslå med sikkerhet hvilket eller hvilke målsetninger som har vært ivarett og kunnskapskomponenten i virkemidlene. Rent metodisk baserer rapporten seg derfor på definisjoner og beskrivelser av virkemidlene slik Innovasjon Norge fremstiller dem i ulike dokumenter og samtaler.

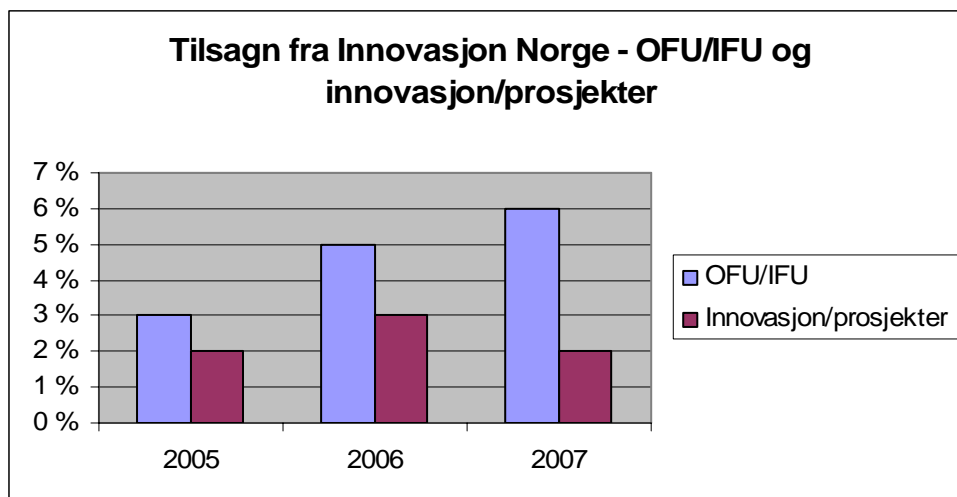


Tabell 5

Tabell 5 viser de virkemidler som er anvendt innenfor de ulike bransjene som andel av totalt innvilget støtte. Øvrige virkemidler spres tynt utover og synes derfor ikke på statistikken. Bransjen ”forretningstjeneste” er tatt med for å få en referansekategori, og fordi det er den største kategorien om man holder primær- og sekundærnæringene og ”annet” utenfor.⁹

Virkemidler som ”lavrisikolån”, ”BU-midler” og ”regional utvikling” er størst innenfor primær- og sekundærnæringene. Lavrisikolån er et kommersielt virkemiddel som søker å dele den langsiktige finansielle risikoen ved investeringer i landbruket, fiskerinæringen, fiskeriflåten og i industrien. Bygdeutviklingsmidler brukes primært til investeringer og moderniseringer av landbruket. Midler til regional utvikling fordeles til Innovasjon Norge fra fylkeskommunen og kan brukes til et bredt sett av prosjekter der kunnskapskomponenten kan variere. Som nevnt tidligere har for eksempel mye av den regionale utviklingsstøtten gått til den marine næringen.

For bransjen forretningstjeneste ser vi at virkemidler som ”OFU/IFU” og ”innovasjon/prosjekter” gjør utslag på statistikken.¹⁰ OFU/IFU-prosjektene er forsknings- og utviklingskontrakter der en partner med et konkret behov koples til en aktør/leverandør med stor kompetanse innenfor feltet. OFU/IFU slår også ut for industrien. Det styrker antagelsene om at virkemidlene innenfor primærnæringene har en liten kunnskapsandel, at industrien har en noe større kunnskapsandel og at støtten som gis innenfor tjenestenæring har størst kunnskapsandel i forhold til totale bevilgninger per år. I en effektstudie av bedrifter som mottok støtte fra Innovasjon Norge - utført av Oxford Research – støttes disse antagelsene. Landbrukslån og BU-midler blir der trukket frem som virkemidler med lav score på kompetanse og innovasjon, mens OFU/IFU og inkubatorstipender scorer høyt på innovasjon i prosjektene.



Tabell 6¹¹

Ser vi spesifikt på virkemidler med et antatt høyt kunnskapsinnhold, har det vært en økning for OFU/IFU-prosjekter og en nedgang i innovasjon/prosjekter. Selv om det kan være vanskelig å måle kunnskapsinnholdet i innovasjon/prosjekter, hevder Innovasjon Norge at

⁹ Forretningstjeneste inneholder områdene: omsetning og drift av fast eiendom, utleie av maskiner og personell mv., databehandlingsvirksomhet, forsknings- og utviklingsarbeid, og annen forretningsmessig tjenesteyting.

¹⁰ Innovasjon/prosjekter er noe annet enn området ”innovasjon” omtalt ovenfor. Innovasjon/prosjekter inngår for eksempel i både området innovasjon og kompetanse.

¹¹ Bakgrunnstallene er her hentet fra en oversikt over rammer for Innovasjon Norge i de nevnte årene iht poster i statsbudsjettet fra de ulike departementene. De er altså ikke trukket ut fra årsrapportene på nettet iht NACE-koder.

disse har et høyt innovativt nivå. Bredden som Innovasjon Norge opererer med knyttet til innovasjonsbegrepet kan imidlertid bidra til å tilsløre og utvanne den reelle innovasjonen i prosjektene. I reelle tall beløper støtten seg i 2007 på 245 mnok for OFU/IFU og på 103 mnok for innovasjon/prosjekter. Som vist i tabell 5 er det bransjene industri og forretningstjeneste som ha størst innslag av disse virkemidlene

Selv om støtten med høyt kunnskapsinnhold er liten som andel av totalen, er det positivt at de øker. Dette kan tyde på at Innovasjon Norge innenfor sine rammer forsøker å legge økt vekt på kunnskapskomponenten i støtten som gis.

5. Innovasjon Norge 2.0.

5.1. Organiseringen av Innovasjon Norge

Innovasjon Norge har siden opprettelsen 1. januar 2004 vært organisert i henhold til lov om Innovasjon Norge. Nærings- og handelsdepartementet er eier av Innovasjon Norge og øvrige oppdragsgivere er KRD, LMD, FKD, UD, fylkeskommuner og fylkesmenn. Innovasjon Norge har et hovedstyre som er ansvarlig for virksomheten. Styret skal følge de generelle føringer og regelverk gitt av politiske myndigheter. Departementene og oppdragsgivere konkretiserer sine forventninger til Innovasjon Norge gjennom årlige oppdragsbrev. Årlig mottar Innovasjon Norge omtrent 40 ulike oppdragsbrev. Oppdragsbrevene gir føringer for hvordan midlene skal anvendes og de er relativt detaljerte. Innovasjon Norge har kun mulighet til å foreta mindre omdisponeringer og Innovasjon Norge må rapportere måloppnåelsen iht. midlene fra det enkelte oppdragsgiver.

Departementene har blitt enige om den overordnede målstrukturen for Innovasjon Norge. Som nevnt innledningsvis er Innovasjon Norges hovedmål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter. Innovasjon Norge skal gjøre dette gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

5.2. Fremtidens Innovasjon Norge?

Ut fra hovedmålet til Innovasjon Norge, antall oppdragsbrev og detaljeringsnivået i bevilgningene, er det nærliggende å anta at det eksisterer målkonflikter. Hvordan skal Innovasjon Norge fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet? Summen av hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt er mye og vanskelig å operasjonalisere. I en slik analyse vil politiske målsettinger som spredt bosetting, godt tjenestetilbud, sysselsetting og gode steder å bo kunne inngå i totalregnskapet, slik oppdragsbrevet fra KRD viste. Lønnsomhet i en bedrift i en gitt næring er heller ikke nødvendigvis et mål på at Innovasjon Norge optimaliserer samfunnets totale verdiskaping på lang sikt.

Spørsmålet er om det bør være Innovasjon Norges jobb å oppfylle alle de nevnte målsettingene? Kunne disse målsettingen blitt ivaretatt på andre måter; via statsbudsjettene eller via annen form for styrings- og incentivmekanismer overfor kommuner og fylkeskommuner? Er det slik at Innovasjon Norges arbeid med innovasjon og omstillingsevne lider under at for mye ressurser stiller med bundet mandat? Kunne Innovasjon Norge gjort en bedre jobb for et fremtidsrettet – og mer bærekraftig - næringsliv i kunnskapsøkonomien om ressursene hadde blitt anvendt på de mest innovative og kunnskapsintensive næringer? Kunne mao. Innovasjon Norge gjort mer med mindre?

Abelia mener at svaret på disse spørsmålene er ja. Det er Abelias syn at departementene på et overordnet nivå burde bruke Innovasjon Norge til å møte utfordringene Norge har knyttet til det å være et høykostland, ha mangel på arbeidskraft og til å møte eldrebølgen og økte offentlige utgifter. Innovasjon Norge bør mao bidra til å skape et kunnskapsbasert næringsliv som er tilstrekkelig bærekraftig til å møte disse utfordringene. Dersom ikke Innovasjon Norge kan bidra til at Norge møter disse utfordringene, kan det være legitimt å spørre seg om vi trenger et Innovasjon Norge.

Hva skal til for at Innovasjon Norge skal være et slikt redskap? Noe av svaret på dette ligger i bruken av virkemidlene, dvs. at det stilles strengere krav til kunnskapskomponenten i bruk av alle virkemidlene. Videre at det settes krav til omstilling, og til at alle næringer skal bevege seg oppover i verdikjeden. Andre svar ligger på et mer strategisk nivå, dvs. at Innovasjon Norge skal bruke mer ressurser på fremvoksende næringer og dermed mindre på næringer med lav kunnskapsandel. Dette er selvfølgelig et politisk spørsmål, all den tid de kunnskapsintensive næringene vokser frem i byregionene og med særlig vekt rundt Oslo-fjorden. Ser vi på den geografiske fordelingen av støtten er det nettopp Oslo-fjorden som kommer dårligst ut. En strategisk vurdering knyttet til dette er hva Innovasjon Norge skal være og for hvem. Skal det være et virkemiddelapparat for sektorinteresser og fagdepartementer, eller skal det være et virkemiddelapparat som gir mest mulig innovasjon og kunnskap per krone? Hvis svaret er det sistnevnte, bør andre departementer som for eksempel SD, OED, FAD og KD begynne å se på Innovasjon Norge som et virkemiddel for å skape innovasjon innenfor sine sektorer.

6. Konklusjon

Ca 70 % av tilsagnene fra Innovasjon Norges går til bransjer innenfor primær- og sekundærnærings. Primærnæringene landbruk/skogbruk og fiske/oppdrett mottok mellom 45-50 % av støtten i perioden 2005-2007. De øvrige næringene mottok til sammenligning jevnt over under 10 %, og satsningsområdene til Innovasjon Norge mottok mellom 0-3 % av totalbevilgningene i samme periode, og det har ikke vært en merkbar økning i støtteprosenten på disse områdene i tråd med uttalt strategi. Et unntak er bransjen reiseliv der en del av støtten har blitt bevilget i form av markedsførings- og profileringstiltak utenom de klassiske finansieringstilsagnene.

Det kan derfor konkluderes med at Innovasjon Norge bidrar til å forsterke eksisterende næringsstruktur, og ikke i nevneverdig grad bidrar – eller har bidratt – til å fremme et kunnskapsintensivt næringsliv. Innovasjon Norge er i stor grad et virkemiddelapparat for primær- og sekundærnæringene, og mye av årsaken til dette er historisk betinget og skyldes de departementer og interesser som bevilger penger til Innovasjon Norge. Innovasjon Norge stiller i stor grad med bundet mandat og har derfor ikke fleksibilitet til å vri støtten over til bransjer med høyere kunnskapsinnhold. Denne konklusjonen støttes i OECDs gjennomgang av innovasjonspolitikken i Norge (OECD 2008).

Ser vi på kunnskapsinnholdet i de virkemidlene som brukes styrkes denne konklusjonen. Kunnskapsinnholdet i primærnæringene er vanskelig å få øye på og store deler av støtten går til å avhjelpe ulemper eller svinginger som bransjen har og møter, noe som kan bidra til å opprettholde kunstig aktivitet og sysselsetting i disse bransjene. Kunnskapsinnholdet kan sies å øke jo lenger man beveger seg vekk fra råvarer og over på industriproduksjon og tjenesteyting. Bransjen forretningstjeneste er det området med størst kunnskapsinnhold i bevilgningene.

I en tid der tjeneste- og kunnskapsnæringene vokser og er størst både mht sysselsetting og verdiskaping, bør Innovasjon Norges tilsagn i større grad reflektere denne utviklingen og stille krav om størst mulig kunnskap og innovasjon per krone. En slik strategi vil i større grad kunne møte norske utfordringer knyttet til å være et høykostland i en global konkurranseutsatt kunnskapsøkonomi.