

En utydelig innovasjonspolitikkk?

Norsk innovasjonspolitikkk på 2000-tallet

Olav R. Spilling og Siri Aanstad



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 1/2010
ISBN 978-82-7218-655-4
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEP's øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Norwegian Institute for Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

RAPPORT 1/2010

Olav R. Spilling og Siri Aanstad

En utydelig innovasjonspolitik?

Norsk innovasjonspolitik på 2000-tallet



Forord

Denne rapporten er utarbeidet som ledd i Vekstforsk-programmet som finansieres av Norges Forskningsråd. Rapporten inngår som en delstudie av norsk innovasjonspolitikk, og den har som formål å diskutere norsk innovasjonspolitikk med utgangspunkt i innovasjonsmeldingen og andre relevante saker som ble behandlet i Stortinget våren 2009.

Det foreliggende arbeidet er sterkt empirisk orientert. Hovedmålet har vært å gi en systematisk gjennomgang av arbeidet med innovasjonsmeldingen og det politiske "landskapet" som arbeidet har foregått i. Som ledd i dette har det også blitt foretatt en sammenstilling av de politiske partienes standpunkter i aktuelle innovasjonspolitiske saker og av hva partiprogrammene for perioden 2009-2013 sier om innovasjonspolitikken.

Arbeidet har blitt gjennomført i samspill med en rekke aktører. Nærings- og handelsdepartementet har orientert om arbeidet med innovasjonsmeldingen med stor åpenhet og gitt tilgang til skriftlig materiale fra prosessen, deriblant høringsuttalelsene som ble avgitt. I tillegg har det blitt holdt møter med representanter for åtte departementer vedrørende deres rolle i arbeidet med meldingen. Det har også blitt holdt møter med noen av partienes representanter i Næringskomiteen. Samtlige takkes med dette for de bidrag som er gitt i form av informasjon om og synspunkter på arbeidet med innovasjonsmeldingen og innovasjonspolitikken mer generelt.

Noen hovedkonklusjoner fra arbeidet ble presentert i Norges Forskningsråds Vekstforsk-seminar 22. september 2009, og en bredere presentasjon av arbeidet ble gitt på et internt seminar ved NIFU STEP 29. oktober 2009.

Arbeidet er gjennomført av Olav R Spilling og Siri Aanstad. Sistnevnte har vært ansvarlig for arbeidet med kapitlene 3 og 4, mens Spilling har hatt ansvar for det øvrige og vært prosjektleder.

Oslo 22.12.2009

Bjørn Stensaker
Konstituert direktør

Magnus Gulbrandsen
Forskningsleder

Innhold

Forord	3
Sammendrag.....	7
1 Innledning	11
2 Innovasjonspolitikken frem til meldingen	14
2.1 Fremveksten av innovasjonspolitikken.....	14
2.2 Utviklingen av innovasjonspolitikken på 2000-tallet.....	16
2.3 Innovasjonspolitikken etter Soria Moria	22
2.4 En helhetlig innovasjonspolitik?.....	25
2.5 OECDs analyse av norsk innovasjonspolitik.....	26
2.6 Status for innovasjonspolitikken før meldingen	28
Vedlegg til kapittel 2.....	31
3 Arbeidet med innovasjonsmeldingen	33
3.1 Ledelse og organisering	33
3.2 Aktiviteter	34
3.3 De ulike departementenes roller	38
3.4 Vurderinger av prosessen	40
3.5 Konklusjon.....	41
4 Innspillene til innovasjonsmeldingen	42
4.1 Aktører	42
4.2 Noen overordnede observasjoner	43
4.3 Interesser.....	44
4.4 Sentrale utfordringer.....	46
4.5 anbefalte satsingsområder.....	47
4.6 Vellykkede virkemidler	48
5 Innovasjonsmeldingen	50
5.1 Innovasjonsbegrepet og betydningen av innovasjon	50
5.2 Status for innovasjon	51
5.3 Meldingens forslag	53
5.4 OECD-analysen	57
5.5 Virkemiddelapparatet og Innovasjon Norges rolle.....	58
5.6 Mot en helhetlig innovasjonspolitik?.....	59
6 Innovasjonsrelevante saker på Stortinget våren 2009.....	62
6.1 Innovasjonsrelevante saker våren 2009	62
6.2 Krisepakken	63
6.3 Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge	65
6.4 Innovasjonsmeldingen	66
6.5 Regionalmeldingen	69
6.6 Forskningsmeldingen.....	72
6.7 Andre meldinger	76
6.8 Oppsummering	77

7 Partiene og innovasjonspolitikken.....	80
7.1 Regjeringspartienes prioritering av innovasjonspolitikken	80
7.2 Opposisjonspartiene.....	82
7.3 Oppsummering	85
8 En utydelig innovasjonspolitikkk?.....	87
8.1 Status.....	87
8.2 Overordnede perspektiver.....	89
8.3 Det ”norske paradokset”	91
8.4 Organisering av innovasjonspolitikken	94
8.5 Implementering av innovasjonspolitikken.....	97
8.5 En utydelig innovasjonspolitikkk?	99
Litteratur	101

Sammendrag

I denne rapporten analyseres utviklingen av norsk innovasjonspolitikkk på 2000-tallet med hovedvekt på innovasjonsmeldingen og andre saker av relevans for innovasjonspolitikken som ble behandlet av Stortinget i løpet av vårsesjonen 2009. På bakgrunn av gjennomgangen er det mye som peker i retning av at vi har en uavklart og utydelig innovasjonspolitikkk i Norge. Det mangler noen tydelig overordnede perspektiver på den økonomiske utviklingen som begrunner behovet for innovasjonspolitikken, og det mangler effektive koordineringsmekanismer som sikrer en helhetlig innovasjonspolitikkk. Det er videre relativt uklart hvordan innovasjonspolitikken blir implementert gjennom Innovasjon Norge.

Når vi likevel har formulert rapportens tittel med et spørsmålsteget, er det for å markere en viss forsiktighet med hensyn til å trekke kategoriske konklusjoner om status for norsk innovasjonspolitikkk. En høyprofilert innovasjonspolitikkk er ikke et mål i seg selv, men må, slik innovasjonsmeldingen poengterer, være et virkemiddel for utvikling av et bærekraftig velferdssamfunn. Dernest er kunnskapen om hva en helhetlig innovasjonspolitikkk egentlig er og hvordan den kan implementeres, relativt mangelfull, noe som kan henge sammen med at dette er et relativt nytt område som et selvstendig politikkområde. Selv om det kan vises til andre land med en langt tydeligere innovasjonspolitikkk enn den norske, er det ikke gitt at slike modeller er adekvate i Norges situasjon.

Rapporten er lagt opp med en innledende oversikt over utviklingen av innovasjonspolitikken frem til arbeidet med innovasjonsmeldingen. Deretter gjennomgås organiseringen av arbeidet med meldingen, innspillene som ble gitt til meldingen blir oppsummert, og innholdet i meldingen blir gjennomgått og diskutert. For å tegne et bredere bilde av det innovasjonspolitiske "landskapet" gjennomgår rapporten Stortingets behandling av de ulike innovasjonsrelevante saker i løpet av vårsesjonen 2009, og de ulike partienes programformuleringer vedrørende forsknings og innovasjonspolitikkk blir gjennomgått. Avslutningsvis gis det så en oppsummerende vurdering av innovasjonspolitikken

Utvikling av innovasjonspolitikken

Innovasjonspolitikkk kan defineres som den politikken som har som mål å tilrettelegge for og fremme innovasjonsaktivitet i ulike deler av samfunns- og næringsliv. Som et eget politikkområde er innovasjonspolitikkk noe relativt nytt. Det ble først utviklet som et eget område på 1990-tallet, og i Norge fikk vi den første planen for en helhetlig innovasjonspolitikkk i 2003. Grunnlaget for innovasjonspolitikken går imidlertid langt tilbake i tid og bygger på elementer fra teknologi- og forskningspolitikkk og næringspolitikkk.

Et viktig kjennetegn ved utviklingen av innovasjonspolitikken på 2000-tallet var utviklingen av det som karakteriseres som en "horisontal" eller helhetlig politikkk der politikken innenfor ulike sektorer forsøkes koordinert. Det er blitt fremmet en rekke saker under mange ulike departementer som har betydning for innovasjonspolitikken.

I planen for en helhetlig innovasjonspolitikkk ble det særlig lagt vekt på at innovasjonspolitikken skulle inkludere strategier rettet mot:

- næringslivets generelle rammebetingelser
- kunnskap og kompetanse
- forskning, utvikling og kommersialisering
- entreprenørskap – oppstart av ny virksomhet
- infrastruktur.

Selv om det de første årene på 2000-tallet på flere områder ble tilrettelagt for en integrert innovasjonspolitik, blant annet med økt fokus på næringsrettet forskning, kommersialisering av forskningsresultater, entreprenørskap og omorganisering av virkemiddelapparatet, fremsto likevel innovasjonspolitikken som preget av mye retorikk og svak konkretisering, og den var ikke koplet sammen med nye bevilgninger. Tvert imot, Innovasjon Norge ble utsatt for et betydelig budsjettkutt det første året, og generelt virket en del initiativ i innovasjonspolitikken lite forankret i regjeringens samlede politikk.

Dette endret seg noe da forskningsmeldingen ble lagt frem våren 2005 med viktige presiseringer av målet for forskningspolitikken, og dette ble av den daværende regjeringen fulgt opp med en mer offensiv satsing på innovasjon og forskning frem mot valget høsten samme år.

Det rød-grønne prosjektet

Overgangen til regjeringen Stoltenberg og det rød-grønne prosjektet innebar en viss nedtoning av innovasjonspolitikken, i alle fall i den politiske retorikken. Selv om regjeringserklæringen tydeliggjorde en del satsingsområder av relevans for innovasjonspolitikken, ble både forskning og innovasjon omtalt i relativt generelle vendinger, og erklæringen formidlet et inntrykk av at dette ikke var høyt prioriterte områder. Dette inntrykket ble senere forsterket gjennom "hvileeskjæret" i forskningen og en statsråd i Næringsdepartementet som var preget av passivitet i nærings- og innovasjonspolitikken.

Det var derfor naturlig å betrakte initiativet til å utarbeide en stortingsmelding om innovasjon som et signal om en ny offensiv i innovasjonspolitikken. De relativt omfattende prosessene som ble satt i gang i forbindelse med arbeidet, ga også signaler i samme retning. Arbeidet med meldingen trakk imidlertid ut i tid, og den ble først offentliggjort i desember 2009 etter mer enn to års arbeid.

Meldingen er ganske innholdsrik og representerer et viktig skritt i retning av å utvikle en mer helhetlig innovasjonspolitik ved å integrere de relevante departementene i arbeidet, selv om det gjenstår å avklare noen av departementenes rolle. Det er imidlertid en del uklarheter knyttet til selve politikken, det mangler en tydeligere begrunnelse for innovasjonspolitikken og en avklaring av hvilke innovasjonspolitiske utfordringer vi står overfor i årene fremover. Meldingen bærer dessuten preg av nokså generelle og lite forpliktende formuleringer. Det dreier seg i stor grad om å vurdere og å utrede; meldingen lanserer i begrenset grad nye virkemidler eller trekker opp nye perspektiver.

Det politiske landskapet

Parallelt med behandlingen av innovasjonsmeldingen ble det i løpet av Stortingets vårsesjon 2009 behandlet flere andre saker av stor betydning for innovasjonspolitikken. Viktigst var nok krisepakken som tydeliggjorde på en bedre måte enn innova-

sjonsmeldingen hvilken vekt regjeringen legger på innovasjon og omstilling. Det ble også lagt frem en regionalmelding, forskningsmelding og perspektivmelding som alle bidrar til å sette rammer for innovasjonspolitikken.

Samlet ga disse sakene et bilde av det politiske landskapet for innovasjonspolitikken. Behandlingen av krisepakken avslørte relativt bred enighet; selv om det var visse motsetninger, var disse av liten prinsipiell interesse for innovasjonspolitikken. I de andre sakene var det derimot til dels sterke motsetninger som i hovedsak gjaldt følgende:

- Forskningspolitikken der en samlet opposisjon ønsker opprettholdt treprosentmålet og en forpliktende opptrappingsplan for forskningen.
- De regionalpolitiske føringene for innovasjonspolitikken der Høyre og Fremskrittspartiet ønsker en reduksjon av disse føringene og er mot en styrket rolle for fylkeskommunen.
- Organisering av virkemiddelapparatet og behovet for en bredere gjennomgang av dette, som særlig har blitt fremhevet av Venstre, Høyre og Fremskrittspartiet.
- Innovasjon i offentlig sektor og behovet for å åpne opp for private aktører, noe som har blitt fremhevet av Venstre, Høyre og Fremskrittspartiet.
- Generelle rammebetingelser for næringslivet med vekt på beskatning og konkurranse, som særlig har blitt fremhevet av Høyre og Fremskrittspartiet.

En gjennomgang av partiprogrammene viser at programformuleringene vedrørende forskningspolitikken er vesentlig mer utviklet enn innovasjonspolitikken som generelt er viet liten plass i de fleste programmene. Partienes formuleringer om innovasjonspolitikken er dessuten relativt runde og lite forpliktende og bærer preg av at dette er et lite utviklet og lavt prioritert område. Det eneste unntaket er Venstre som behandler innovasjonspolitikken som sideordnet med næringspolitikken, og som har et sterkt og tydelig fokus på innovasjon. Dette partiet er også det eneste som har konkrete forslag med hensyn til den fremtidige organiseringen av virkemiddelapparatet.

Med unntak av den sterke uenigheten i forskningspolitikken, har imidlertid ikke opposisjonen representert noen klar utfordring til regjeringen på det innovasjonspolitiske område i den siste perioden (2005-2009). Opposisjonens kritikk av regjeringen gjelder særlig dens manglende vilje til en forpliktende opptrapping av offentlig finansiert forskning samt at den har gått bort fra en tidfesting av treprosentmålet for den samlede FoU-innsatsen i Norge. Det er imidlertid vanskelig å se at motsetningene ville hatt mye å si for den konkrete politikken. Man kunne kanskje regne med at en regjering av opposisjonspartiene ville ha medført en noe sterkere opptrapping av bevilgninger til forskning, i alle fall ville deres programformuleringer forpliktet til dette. Derimot er det vanskelig å se at opposisjonen representerer noe reelt alternativ for økt FoU-innsats i næringslivet. Selv om det i retorikken er sterk uenighet om treprosentmålet for forskningsinnsatsen, har ikke opposisjonen anvist konkrete virkemidler som sannsynliggjør noen vesentlig økning av næringslivets egen forskningsinnsats.

En utydelig innovasjonspolitik?

Et inntrykk som har festet seg i den offentlige debatten, er at den rød-grønne regjeringen i begrenset grad har lyktes i å følge opp forsknings- og innovasjonspolitikken. Statistikk for utviklingen av de samlede offentlige bevilgninger til FoU under den rød-grønne regjeringen viser imidlertid at de i gjennomsnitt har økt vesentlig mer per år

enn under den foregående regjeringen. Også bevilgningene til Innovasjon Norge har hatt økning, spesielt i forbindelse med krisepakken i 2009.

Det kan likevel reises spørsmål om den gjeldende innovasjonspolitikken har blitt for kortsiktig og preget av den gunstige økonomiske utviklingen, og om det mangler en strategi for å møte de langsiktige utfordringene. Flere forhold tilsier at det kan være behov for å utvikle en tydeligere og mer overgripende innovasjonspolitik. En viktig utfordring er knyttet til en avtakende oljesektor og at samfunnets verdiskaping i stigende grad må hvile på andre sektorer. Samtidig har vi utfordringen med endret befolkningsstruktur og at en relativt mindre andel av befolkningen skal sikre verdiskapingen. Det eksisterer betydelige utfordringer knyttet til utviklingen i helsesektoren og å få til en integrering av denne sektoren i innovasjonspolitikken, og det er viktige sider ved det offentliges rolle som pådriver for innovasjon, bl.a. gjennom offentlige anskaffelser, som ikke er avklart. Og fremfor alt står vi overfor hovedutfordringene knyttet til utviklingen av et bærekraftig samfunn.

Dette peker i retning av at det kan være behov for å tenke igjennom en tydeligere, mer integrert og gjennomgripende innovasjonspolitik.

1 Innledning

Formålet med denne rapporten er å oppsummere status for den norske innovasjonspolitikken og drøfte noen aktuelle problemstillinger for den videre utviklingen av politikkområdet. Utgangspunktet har vært regjeringens arbeid med innovasjonsmeldingen som ble lagt frem i desember 2008. Da arbeidet med meldingen ble lansert høsten 2006 av daværende næringsminister Dag Terje Andersen, hadde det vært stille rundt innovasjonspolitikken siden tiltredelsen av regjeringen Stoltenberg høsten 2005. Overgangen fra den borgerlige til den rød-grønne regjeringen innebar en viss nedtoning av innovasjonspolitikken, i alle fall slik formuleringene i Soria Moria-erklæringen kan tolkes. Det var derfor naturlig å fortolke kunngjøringen av arbeidet med innovasjonsmeldingen som en ”ny giv” på dette feltet.

Med dette som utgangspunkt startet arbeidet med rapporten som en studie av prosessen med å utforme meldingen. Som ledd i dette har vi blant annet sett på hvordan meldingsarbeidet ble organisert av Nærings- og handelsdepartementet (NHD) i samspill med andre departementer, hvilke ulike eksterne aktører som har bidratt og hvilke perspektiver på innovasjonspolitikken de har reist.

Etter hvert ble arbeidet utvidet til å se på innovasjonsmeldingen i en bredere kontekst. Dels har vi oppsummert noen utviklingstrekk på 1990-tallet og første del av 2000-tallet, idet det i denne perioden ble lagt mange viktige føringer for den politikken som er formulert gjennom innovasjonsmeldingen. Dernest har vi vært opptatt av å sette innovasjonsmeldingen i sammenheng med andre nyere saker av betydning for innovasjonspolitikken.

Opprinnelig var det forventet at innovasjonsmeldingen skulle legges frem våren 2008. Det dro imidlertid ut i tid, og meldingen ble først presentert i begynnelsen av desember 2008. Når så meldingen kom, inneholdt den ikke de signaler om en mer offensiv innovasjonspolitik som det kanskje hadde vært grunn til å forvente. Samtidig hadde finanskrisen begynt å slå inn for fullt, men regjeringen hadde valgt å ikke relatere meldingen til de nye utfordringene som meldte seg som følge av krisen. Meldingen kunne dermed oppfattes som utdatert allerede før den var offentliggjort, og det var først da Regjeringens krisepakke ble presentert i januar 2009, at vi fikk de tydeligste uttrykkene for hva slags innovasjonspolitik regjeringen sto for i praksis. Men i krisepakken var det andre perspektiver enn de innovasjonspolitiske som sto mest sentralt, slik at det heller ikke i forbindelse med denne ble utløst noen bred, offentlig debatt om innovasjonspolitikken.

Finanskrisen har aktualisert behovet for en aktiv og langsiktig innovasjonspolitik, og dette har vært en motivasjon for å se nærmere på hva som har vært de underliggende perspektivene for innovasjonspolitikken på 1990- og 2000-tallet. Samtidig ble det i løpet av våren 2009 behandlet flere saker i Stortinget som på ulike måter er relevante for innovasjonspolitikken, blant annet krisepakken og forskningsmeldingen. For å få et fullstendig bilde av den samlede innovasjonspolitikken, har vi derfor oppsummerte alle de innovasjonsrelevante sakene som ble behandlet i Stortinget denne våren.

Et videre mål med rapporten har vært å gi et samlet bilde av det politiske ”landskapet” rundt innovasjonspolitikken. Dermed har det også vært en naturlig del av arbeidet å se nærmere på de ulike politiske partienes programformuleringer om innovasjonspolitik, og på hvordan partiene profilerer seg i den innovasjonspolitiske debatten.

Et viktig spørsmål i arbeidet med denne studien er hvordan innovasjonspolitikken skal avgrenses. Som det fremgår i kapittel 2 kan innovasjonspolitikken defineres som den politikken som har som mål å tilrettelegge for og fremme innovasjonsaktivitet i ulike deler av samfunns- og næringsliv. Det er først i den senere tid at dette har blitt definert som et eget politikkområde, mens det tidligere har inngått i andre politikkområder. Selv om nå innovasjonspolitikken tydeliggjøres som en mer eksplisitt del av næringspolitikken og således ligger under Nærings- og handelsdepartementets (NHD) område, er innovasjonspolitikken noe som berører mange sektorer og dermed inngår i en rekke departementers ansvarsområder.

Som det også blir diskutert i kapittel 2, har man hatt en utvikling i retning av en *helhetlig* eller *horisontal* innovasjonspolitik, det vil si at innovasjonspolitikken søkes koordinert mellom alle de departementene som har en rolle vedrørende innovasjonspolitikken. Og helt siden planen for en helhetlig innovasjonspolitik ble lansert i 2003, har NHD arbeidet med sikte på å utvikle en mer helhetlig politikk og å ha en samordnende rolle på dette politikkområdet.

I denne studien har vi avgrenset arbeidet til å ha et hovedfokus på aktiviteter i NHD, og i noen grad også i Kunnskapsdepartementet. Implisitt betyr det at innovasjonspolitikken er avgrenset til i hovedsak å gjelde den politikken som utøves og koordineres av NHD. Det er dermed viktige sider ved den faktisk utøvede innovasjonspolitikken som vi ikke har gått inn på.

Ut fra betydningen for landets næringsmessige og økonomiske utvikling er trolig olje- og energipolitikken det politikkfeltet der den viktigste innovasjonspolitikken har blitt iverksatt, men man har ikke brukt denne betegnelsen på det. Det er også viktige innovasjonspolitiske implikasjoner av politikken utført av flere av de øvrige departementene, dels Kommunal- og regionaldepartementet som gir viktige føringer for den regionaliserte innovasjonspolitikken, dels de næringsrettede departementene som Landbruks- og Fiskeridepartementene som setter viktige rammer for innovasjon innenfor sine næringssektorer. Andre departement som har stor betydning for innovasjonsaktivitet i det norske samfunnet, er Samferdselsdepartementet som blant annet har en viktig rolle for utviklingen av landets IKT infrastruktur, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet som har stor betydning for innovasjon i offentlig sektor. Det er også grunn til å være oppmerksom på Helse- og omsorgsdepartementet og den rollen dette har for innovasjonspolitikken. Nest etter Kunnskapsdepartementet, er det dette departementet som har de største forskningsbevilgningene; helse- og omsorgssektoren er en sektor der det trolig er et meget stort potensial for utvikling av innovasjonspolitikken.

I hovedsak er denne rapporten avgrenset til å drøfte innovasjonspolitikken forstått som den politikken som søkes koordinert gjennom NHD. Et sentralt spørsmål er hvordan man har lyktes i å utvikle en helhetlig eller ”horisontal” innovasjonspolitik ved å koordinere relevant aktivitet i de øvrige departementer. I rapporten er dette forsøkt analysert, dels ved å se på hvilke departementer som har blitt involvert i arbeidet med innovasjonsmeldingen, dels ved å se på ulike utspill fra ulike departementer som har interesse for innovasjonspolitikken. Likevel ligger det en klar begrensning i arbeidet ved at vi ikke har hatt muligheter til å drøfte mer systematisk i hvilken grad innovasjonspolitikken faktisk har hatt gjennomslag på de ulike departementers arbeidsområder.

Det foreliggende arbeidet er lagt opp med en relativt sterk empirisk orientering, med hovedvekt på gjennomgang av politiske dokumenter, referater fra Stortingets behandling av de ulike saker og partienes programmer. Gjennom dette har vi fått frem et systematisk bilde av det politiske landskapet rundt innovasjonspolitikken, noe som burde gi et dekkende bilde av innovasjonspolitikken *formelle* status. Imidlertid kan det være forskjell på formaliteter og realiteter. Når en stortingsmelding skrives, er det mange hensyn som skal tas, og det kan være avstand mellom de politiske målformuleringene og den politikk som føres i praksis. Tilsvarende vil partiprogrammer ofte være vage og generelle, og ikke minst vil det kunne være stor avstand mellom innlegg i den politiske debatten og det et parti eventuelt vil stå for i praktisk politikk. I denne rapporten er arbeidet i hovedsak avgrenset til analyse av offisielle dokumenter, med de begrensninger dette innebærer.

2 Innovasjonspolitikken frem til meldingen

Som et eksplisitt formulert politikkområde er innovasjonspolitikken relativt ny i Norge. Det første initiativet til å lansere en selvstendig innovasjonspolitik kom i 2003 med regjeringen Bondeviks plan for en helhetlig innovasjonspolitik. Dette ble fulgt opp av regjeringen Stoltenberg da den første stortingsmeldingen om innovasjon ble lagt frem i desember 2008. Men innovasjonspolitik er langt fra noe nytt, politikkområdet bygger på elementer som har lange tradisjoner, særlig knyttet til teknologi- og forskningspolitikk, og til næringspolitikk.

I det følgende ser vi først på den historiske bakgrunnen for innovasjonspolitikken. Deretter gjennomgår vi utviklingen på 2000-tallet, og oppsummerer de viktigste problemstillingene av betydning for innovasjonspolitikken. I diskusjonen tar vi særlig utgangspunkt i utviklingen som har vært i EU, siden denne har meget stor innflytelse på utviklingen i Norge og har representert viktige modeller for utformingen av den norske innovasjonspolitikken.

2.1 Fremveksten av innovasjonspolitikken

Innovasjonspolitik kan generelt defineres som den politikken som har som mål å tilrettelegge for og fremme innovasjonsaktivitet i ulike deler av samfunns- og næringsliv. Og i samsvar med en forståelse av hvordan innovasjoner utvikles og spres i samfunn, kan innovasjonspolitik mer teknisk defineres som en politikk som har som eksplisitt mål å fremme utvikling, spredning og bruk av nye produkter, tjenester og prosesser i samfunnet (Isaksen 2000).

Det første dokumentet i EU som diskuterer grunnlaget for innovasjonspolitikken på en systematisk måte, er ”Green paper on innovation” fra 1995. Dokumentet tok utgangspunkt i at innovasjon representerer en avgjørende utviklingsmekanisme, og hadde som mål å identifisere faktorer – positive eller negative – som innovasjon i EU er avhengig av, og å formulere virkemidler som kan bidra til å øke innovasjonskapasiteten i medlemslandene (EU 1995:1). Interessant nok brukes imidlertid ikke begrepet innovasjonspolitik mer enn en gang, og det gis ikke noen systematisk definisjon av begrepet.

I dokumentet gis det imidlertid flere implisitte definisjoner av området for innovasjonspolitik. Blant annet pekes det på en tendens til konvergens blant medlemslandene i deres prioriteringer i innovasjonspolitikken, der følgende tendenser fremheves (s.16):

- Sterkere prioritering av teknologi og naturvitenskap, forskning i næringslivet og samarbeid mellom offentlig finansiert forskning og næringslivet
- Arbeid med forenkling, deregulering og sterkere konkurranse
- Utvikling av infrastruktur for informasjonsoverføring (”information highways”) og anvendelser av it
- Økt langsiktig planlegging for å belyse fremtidige alternative teknologier og avklare mulige teknologianvendelser
- Finansiering av innovasjon i forbindelse med etablering (såkorn kapital) og utvikling (venture kapital) av teknologibaserte foretak
- Økende vektlegging av å støtte spredning av ny teknologi

- Økende interesse for SMB og det mangfoldet ("diversity") disse representerer
- Større vektlegging av det regionale nivået.

Et viktig utgangspunkt for utviklingen av innovasjonspolitikken i EU var "det europeiske paradoks", det vil si misforholdet mellom nivået på den vitenskapelige aktiviteten i EU-landene og deres evne til å omsette resultatene av teknologisk orientert forskning i innovasjoner og et konkurransedyktig næringsliv. Det ble konstatert at i løpet av en periode på femten år hadde EU-landene sakkert akterut teknologisk og kommersielt innenfor høyteknologiske sektorer som elektronikk og ikt, og dette til tross for at man i forskning på de aktuelle områdene var fullt på høyde, og i noen tilfelle også ledende. Denne avtagende konkurransedyktigheten ble oppfattet som en indikasjon på "den strategiske betydningen av å transformere det vitenskapelige og teknologiske potensialet om i levedyktige innovasjoner" (Green Paper on Innovation, s. 5).

Som det fremgår av det foregående, dekker innovasjonspolitikken et bredt spekter av områder, men med en relativt sterk forankring i teknologi- og forskningspolitikk. Innovasjonsstudier springer i stor grad ut av studier av teknologi og teknologisk endring, og i en av de tidlige studiene i Norge blir innovasjonspolitikken definert som synonymt med teknologipolitikk (Hauknes 1995). Forstått på denne måten går innovasjonspolitikken forholdsvis langt tilbake i tid. I europeisk sammenheng er det en vanlig forståelse at man har hatt en aktiv teknologipolitikk i hele etterkrigstiden. Basert på Hauknes og Wicken (2003) og Remøe et al (2004) kan det skjelnes mellom følgende perioder for utviklingen av dette politikkområdet i Norge:

- 1946 til sent på 1970-tallet med vekt på statlig industrireising og utvikling av stordriftsvirksomhet
- 1980-tallet med fokus på vekst gjennom teknologisatsing og markedsutvikling og samtidig vektlegging av små og mellomstore bedrifter
- 1990-tallet som var preget av søking etter en ny modell og en gradvis utvikling av forståelsen av innovasjon og innovasjonssystemer og behovet for større satsinger på FoU
- 2000-tallet med en lansering av en "helhetlig innovasjonspolitikken" og en gradvis institusjonalisering av denne.

I Norge har problemstillinger knyttet til innovasjonspolitikken særlig blitt ivaretatt gjennom næringspolitikken og forskningspolitikken og i meldinger og utredninger knyttet til disse områdene. I følge Remøe et al. (2004) oppsto det utover på 1980-tallet en økende utilfredshet med resultatene av de strategiske teknologisatsingene, og i en stortingsmelding om næringspolitikken publisert på slutten av 1980-tallet¹ ble det gitt signaler om politiske endringer. Det skjedde et skifte i orienteringen i nærings- og regionalpolitikken med i alle fall en verbal prioritering og omlegging av den FoU- og teknologibaserte innovasjonspolitikken (Hauknes et al 2000).

Utviklingen på 1990-tallet var imidlertid sterkt preget av et sysselsettingsperspektiv på næringspolitikken, noe som må forstås på bakgrunn av den økonomiske utviklingen i begynnelsen av tiåret og den eksplosive utviklingen av arbeidsledigheten (Hauknes et al 2000). Et sentralt utvalg var Kleppe-utvalget som utviklet en nasjonal

¹St.meld. nr. 53 (1988-1989) Om næringspolitikk. Næringsdepartementet.

strategi for økt sysselsetting², og dette ble blant annet fulgt opp med opprettelsen av Forum for verdiskaping³.

Det ble på denne tiden også tatt skritt i retning av å vurdere innovasjon som viktig. Forskningsmeldingen fra 1993⁴ drøftet innovasjon og innovasjonssystemer, og understreket behovet for en opptrapping av FoU-innsatsen, og Aakvaag-utvalget la i 1996 frem sin innstilling med analyse av behovet for forskning og innovasjon.⁵ På det institusjonelle området ble det også tatt viktige skritt. De ulike forskningsrådene ble omorganisert og samlet i det nye Norges Forskningsråd, og tilsvarende ble Statens Nærings- og Distriktsutbyggingsfond – SND – etablert basert på en samling av flere tidligere institusjoner.⁶

I en stortingsmelding om næringspolitikken lagt frem i 1998⁷ var det imidlertid et nokså begrenset fokus på innovasjon og innovasjonssystemer. Det var bare et mindre kapittel om forskning og innovasjon for vekst og omstilling, og innovasjonssystemperspektivet var i praksis fraværende. Dette endret seg imidlertid i forskningsmeldingen som ble lagt frem året etter⁸, som i følge Remøe et al (2004) i betydelig grad ble strukturert rundt innovasjonsteori. Selv om man ikke finner igjen innovasjonsbegrepet i overskriftene, er begrepet mye brukt i et kapittel om den overordnede rammen for diskusjon av forskningspolitikken. Begrepet brukes også i et større kapittel som drøfter "Forskning for virke og velferd". Slik sett kan man si at denne forskningsmeldingen representerte et viktig grunnlag for utvikling av innovasjonspolitikken i Norge.

2.2 Utviklingen av innovasjonspolitikken på 2000-tallet

På begynnelsen av 2000-tallet ble det tatt flere initiativ som signaliserte en klarere prioritering av innovasjonspolitikken, både i regi av Næringsdepartementet og det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet, jf. tabell 2.1 som gir en oversikt over alle politiske dokumenter av betydning for innovasjons- og næringspolitikken fra de to departementene på 2000-tallet. I det følgende går vi nærmere inn på dokumentene som er mest sentrale for innovasjonspolitikken.

I år 2000 ble den offentlige utredningen "Ny giv for nyskaping"⁹ lagt frem der det ble drøftet tiltak for økt FoU i næringslivet. Utredningen var blitt utført av et utvalg nedsatt av NHD i samarbeid med Finansdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. Basert på erkjennelsen av at næringslivet blir stadig mer kunnskaps- og teknologibasert, ga utvalget en oppsummering av betydningen av FoU i næringslivet, og omfanget av slik aktivitet ble gjennomgått. Det ble drøftet ulike virkemidler for økt FoU-innsats, og utvalgets viktigste forslag var en ordning med en statlig finan-

² NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene. (Kleppe-utvalget).

³ Forum for verdiskaping ble oppnevnt i statsråd 30. april 1993, og ble ledet av daværende statsminister Gro Harlem Brundtland.

⁴ St.meld. nr. 36 (1992-1993) Forskning for fellesskapet. Om forskning. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

⁵ Utdfordringen – Forskning og innovasjon for ny vekst. Rapport utarbeidet på oppdrag for Industri- og energidepartementet. (Aakvaag-utvalget)

⁶ SND innebar en sammenslåing av Distriktenes Utbyggingsfond, Småbedriftsfondet og Industrifondet.

⁷ St.meld. nr. 41 (1997-98) Næringspolitikk inn i det 21. århundret. Nærings- og handelsdepartementet.

⁸ St.meld. nr 39 (1998-99) Forskning ved et tidsskille. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

⁹ NOU 2000:7 Ny giv for nyskaping. Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet. (Hervik-utvalget)

sieringsandel av FoU-prosjekter i næringslivet, noe som senere har førte til opprettelse av Skattefunnordningen. I tillegg ble det foreslått en utvidelse av eksisterende ordninger for tilskudd til innovasjon¹⁰.

På denne tiden ble det også arbeidet med utviklingen av et mer helhetlig virkemiddelapparat. Som ledd i dette la NHD frem en stortingsmelding som analyserte Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).¹¹ Her ble det bl.a. påpekt at det var behov for å se ulike virkemidler og institusjoner i sammenheng, noe som året etter ble fulgt opp med en proposisjon¹² som la grunnlaget for etableringen av Innovasjon Norge.

Også det tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet, nå Kunnskapsdepartementet, var en viktig aktør i utvikling av innovasjonspolitikken ved å utvikle strategier for kommersialisering av forskningsresultater. Grunnlaget ble lagt i en offentlig utredning som gjennomgikk dette feltet og drøftet de høyere utdanningsinstitusjonenes rolle vedrørende kommersialisering.¹³ Dette ble fulgt opp gjennom en lovendring¹⁴ slik at retten til kommersiell utnyttelse av patenterbare oppfinnelser gjort av lærere og vitenskapelig ansatte ble overført til institusjonene. Samtidig ble universitets- og høyskoleloven endret slik at institusjonene fikk et bredere ansvar for anvendelse av forskning og forskningsresultater ”både i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv”.¹⁵

Tabell 2.1 Oversikt over politiske dokumenter av betydning for innovasjons- og næringspolitikken - Nærings- og handelsdepartementet og Kunnskapsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet:

- NOU 2000:7 Ny giv for nyskaping. Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet
- St.meld. nr 36 (2000-2001) SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv.
- NOU 2001:29 Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet
- St.prp. nr 51 (2002-2003): Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv
- St.meld. nr. 49 (2002-2003) Breiband for kunnskap og vekst
- Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik (2003)
- Ot.prp. 14 (2003-2004): Om lov om Innovasjon Norge
- St.meld. nr. 31 (2003-2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer
- St.meld. nr. 42 (2003-2004) Status for IT- og kunnskapssektoren på Fornebu
- St.meld. nr 46 (2003-2004): SIVAs framtidige virksomhet
- NOU 2005:04 Industrien mot 2020 s– kunnskap i fokus
- NOU 2005:14 På rett kjøll
- St.meld. nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap
- Maritim strategi - Stø kurs. Regjeringens strategi for miljøvennlig vekst i de maritime næringer (2007)
- Verdifulle opplevelser. Nasjonal strategi for reiselivsnæringen (2007)
- Kultur og næring. Handlingsplan (2007)
- Tid til nyskaping og produksjon. En handlingsplan for å redusere bedriftenes administrative kostnader (2008)
- Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner (2008)
- St.meld. nr. 9 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge

¹⁰ Dette gjaldt blant annet SNDs landsdekkende risikolån og utviklingstilskudd, samt FORNY-programmet.

¹¹ St.meld. nr 36 (2000-2001) SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv.

¹² St.prp. nr. 51 (2002-2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv.

¹³ NOU 2001:11 Fra innsikt til industri. Kommerialisering av forskningsresultater ved universiteter og høyskoler.

¹⁴ St.prp. nr. 67 (2001-2002): Om lov om endringer i lov av 17. april 1970 nr. 21 om retten til oppfinnelser som er gjort av arbeidstakere.

¹⁵ Ot.prp. nr 40 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell. (Sitatet er fra paragraf 2, ledd 4.)

Kunnskapsdepartementet (tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet)

- NOU 2001:11 Fra innsikt til industri. Kommersialisering av forskningsresultater ved universiteter og høyskoler
- NOU 2000:14 Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge
- St.meld. nr. 27 (2000-2001) Gjør din plikt - Krev din rett. Om kvalitetsreformen i høyere utdanning.
- Ot.prp. nr 40 (2001-2002): Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell
- St.prp. nr. 67 (2001-2002): Om lov om endringer i lov av 17. april 1970 nr. 21 om retten til oppfinnelser som er gjort av arbeidstakere
- St.meld. nr. 35 (2001-2002): Kvalitetsreformen. Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren.
- St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning
- St.meld. nr. 7 (2007-2008) Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning
- NOU 2008:3 Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning
- Tiltaksplan. 2009 - Et felles løft for realfagene
- St.meld. nr. 30 (2008-2009) Klima for forskning
- St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja

Høsten 2003 startet så en prosess med siktemål å sette innovasjonspolitikken tydeligere på dagsorden, jf figur 2.1 for en oversikt over aktuelle begivenheter.

Det var regjeringen Bondevik med daværende næringsminister Ansgar Gabrielsen som satte i gang innovasjonspolitiske offensiv; først ved lanseringen av sin plan for en helhetlig innovasjonspolitikk¹⁶, dernest ved etableringen av Innovasjon Norge i januar 2004. Det hele ble markert med en større konferanse i Folkets Hus i Oslo med flere statsråder til stede. Her ble det understreket at innovasjon var ett av regjeringens høyest prioriterte områder, og hele landet, spesielt kommunene, ble invitert til en dugnad for innovasjon.

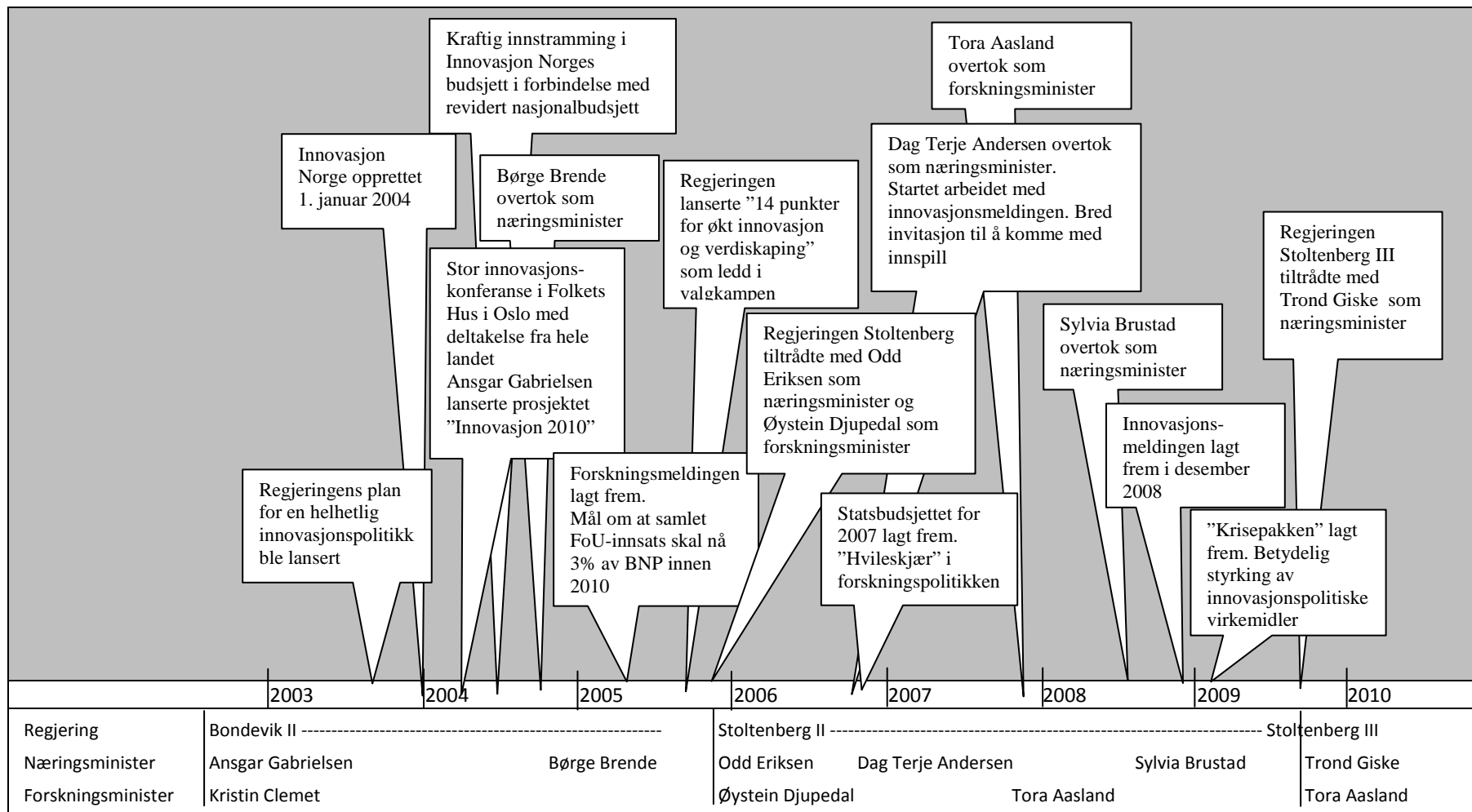
I regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk, som for øvrig var undertegnet av fem statsråder¹⁷, ble det presentert en visjon om at "Norge skal være et av verdens mest nyskapende land". Dette ble begrunnet med at utviklingen i næringslivet preges av økende internasjonalisering, rask teknologiutvikling og hard konkurranse, og for å møte disse utfordringene, er det nødvendig med et hovedfokus på nyskaping. Det er ikke tilstrekkelig med en tradisjonell økonomisk politikk, det er også nødvendig med en politikk som kan bidra til å øke innovasjonsevnen i næringslivet.

Poenget med en *helhetlig* innovasjonspolitikk var at man skulle se i sammenheng de ulike områder som påvirker bedrifters innovasjonsevne. Planen tok utgangspunkt i en tilnærming basert på innovasjonssystemer, som dog ikke var særlig systematisk diskutert, og på dette grunnlag ble det lagt vekt på politiske strategier rettet mot:

- næringslivets generelle rammebetingelser
- kunnskap og kompetanse
- forskning, utvikling og kommersialisering
- entreprenørskap – oppstart av ny virksomhet
- infrastruktur.

¹⁶ Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikk. Nærings- og handelsdepartementet (2003).

¹⁷ I tillegg til nærings- og handelsministeren var det kommunal- og regionalministeren, utdannings- og forskningsministeren, landbruksministeren og olje- og energiministerne.



Figur 2.1 Oversikt over begivenheter av betydning for innovasjonspolitikken 2003-2009

Det ble skissert forskjellige tiltak på de ulike områdene. Generelt var imidlertid strategien lite konkret. Det ble ikke gitt noen konkretisering av hva det innebar å være ”et av verdens mest nyskapende land”, og langt mindre ble det anvist noen konkret strategi for hvordan denne ambisjonen skulle nås. Det ble derfor rettet relativt sterk kritikk av regjeringens utspill. Det var riktignok bred enighet om at dokumentet ga en grei situasjonsbeskrivelse, men de fleste var også av den oppfatning at det manglet en konkretisering av målet og hvordan man skulle nå det.

Omstendighetene rundt lanseringen av planen virket heller ikke særlig overbevisende. Innovasjon Norge ble opprettet 1. januar 2004 som en sammenslåing av Statens Nærings- og Distriktsutbyggingsfond, Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere, og selskapet ble fremhevet som en hovedaktør for implementering av innovasjonspolitikken. Men statsbudsjettet som ble presentert høsten 2003 ga ikke signaler om noen ny innovasjonspolitisk offensiv, og på visse områder var det endog innskrenkninger. I en høring med Næringskomiteen beskrev direktøren i det daværende SND de usikre budsjettene og understreket at det var vanskelig for selskapet ”å jobbe langsiktig og systematisk med utviklingstiltak når forutsigbarheten ikke er til stede”.¹⁸

I forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett våren 2004 ble det gjort ytterligere innstramminger. Rammene for Innovasjon Norge ble redusert med hele 188 millioner kroner,¹⁹ og det ble heller ikke bevilget ekstra midler til å arbeide systematisk med omorganiseringsprosessen i forbindelse med fusjonen.

Som nevnt foran ble det vinteren 2004 arrangert en stor nasjonal konferanse som skulle bidra til å mobilisere rundt innovasjonspolitikken. I denne forbindelse lanserte næringsministeren prosjektet ”Innovasjon 2010” som besto av flere delprosjekter rettet mot ulike sider ved innovasjon i forskjellige deler av landet. Et viktig poeng med delprosjektene var å inkludere hele landet, og den regionale dimensjonen var relativt tydelig. Alle prosjektene dreide seg om å utrede utviklingsmuligheter, og i noen tilfeller var det også fokus på å få frem vellykkede eksempler som man kunne lære av.

Hovedmålet med prosjektet var dermed å bidra til utvikling av innovasjonspolitikken, og i ettertid ble det rapportert at det var et viktig anliggende ”å skape forståelse og engasjement for den utfordringen som ligger i behovet for økt innovasjon”. Ingen av prosjektene innebar således lansering av nye virkemidler eller iverksetting av målrettede satsinger. Delprosjektene ble heller aldri sammenstilt på en systematisk måte, men er oppsummert nokså summarisk i en tilstandsrapport om innovasjonspolitikken som regjeringen la frem ved innledningen til valgkampen høsten 2005.²⁰

I forbindelse med arbeidet med innovasjonspolitikken ble Regjeringens innovasjonsutvalg opprettet. Dette var et internt forum i regjeringen med deltakelse fra i alt

¹⁸ Uttalelse av Gunn Ovesen, administrerende direktør i SND, i en høring med Næringskomiteen 4. November 2003.

¹⁹ Oppslag i Dagens Næringsliv 14. Mai 2004 under overskriften ”Løper fra løftet”.

²⁰ Innovasjonsløftet. Tilstandsrapport. Regjeringens innovasjonspolitikk. Nærings- og handelsdepartementet august 2005.

ni departementer.²¹ Vi har imidlertid ikke nærmere informasjon om hvordan dette utvalget har arbeidet, og hvilke saker som har stått på dagsorden.²²

Ved siden av dette ble også Regjeringens innovasjonsforum opprettet. Forumets faste medlemmer besto av ministrene for hele ni departementer²³ i tillegg til noen sentrale organisasjoner og virkemiddelaktører²⁴. Dessuten ble en rekke nøkkelpersoner fra næringslivet, virkemiddelapparatet og forskningsinstitusjoner invitert til å delta. Regjeringens offensive ambisjoner med innovasjonspolitikken ble tydelig markert ved at det var statsminister Kjell Magne Bondevik som holdt åpningsinnlegget i forumets første møte. Det ble imidlertid med dette ene møtet.

Helt på slutten av regjeringperioden, og som et innspill i valgkampen, ble det såkalte "Innovasjonsløftet" lansert i august 2005. Dette skjedde i samarbeid mellom NHD og KRD ved statsrådene Børge Brende og Erna Solberg, noe som understreker den sterke koplingen mellom innovasjonspolitikken og regionalpolitikken.

I tilstandsrapporten for Innovasjonsløftet gis en oppsummering av hvordan arbeidet med regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik hadde blitt fulgt opp. Rapporten ga en systematisk sammenstilling av det som hadde skjedd, og ga med dette en betydelig konkretisering av planen. Det ble imidlertid ikke gitt noe svar på hovedspørsmålet, nemlig hva det innebærer å være et av verdens mest nyskapende land, og rapporten trakk i begrenset grad opp overordnede perspektiver som konkretiserte og tydeliggjorde behovet for å satse på innovasjon.

Likevel er det et visst grunnlag for å konkludere med at regjeringen lyktes i å utvikle større troverdighet i innovasjonspolitikken. Den viktigste grunnen til dette er å finne i forskningspolitikken og Utdannings- og forskningsdepartementets rolle. Våren 2005 ble det lagt frem en ny forskningsmelding²⁵ som ga et viktig bidrag til utvikling av forskningspolitikken. Man gikk bort fra det tidligere målet om at samlet FoU-innsats skulle opp på et nivå tilsvarende gjennomsnittet for OECD-landene, og i stedet over til det vesentlig mer ambisiøse målet om at samlet FoU-innsats skulle nå tre prosent av BNP innen 2010, noe som for øvrig var i tråd med den generelle utviklingen i EU. Av spesiell stor betydning var klargjøringen av ansvarsfordelingen mellom det offentlige og private; offentlig sektor skulle bidra med én prosent, mens privat sektor skulle stå for to prosent. Meldingen møtte generelt mye positive reaksjoner, og det ble sett på som svært positivt at man skulle ha ambisiøse mål. Det ble derimot ingen diskusjon om realismen i dette målet og de prinsipielle problemstillingene knyttet til å formulere mål på denne måten. Dette kommer vi tilbake til senere (kapittel 8.2).

Som et ledd i forskningspolitikken hadde regjeringen gjennomført en relativt offensiv opptrapping av bevilgningene til forskning; den ble anslått til ca fem milliarder

²¹ I tillegg til NHD deltok Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet.

²² I forbindelse med arbeidet med rapporten har vi bedt om innsyn i referatene fra møtene i Regjeringens innovasjonsutvalg, men dette ble avslått. Vi har imidlertid fått opplyst at det ble holdt sju møter.

²³ De ni departementene var Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Utenriksdepartementet.

²⁴ NHO, LO, Innovasjon Norge, Norges forskningsråd, Universitets- og høyskolerådet og Fylkesordførerkollegiet.

²⁵ St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning. Utdannings- og forskningsdepartementet.

kroner, hvorav 3,2 over statsbudsjettet og 1,8 i skattefradrag gjennom Skattefunnordningen. I Innovasjonsløftet ble det signalisert en ytterligere opptrapping. Regjeringen lanserte ”14 punkter for økt innovasjon og verdiskaping”, hvorav følgende ble fremhevet i en pressemelding²⁶:

- Den offentlige forskningsinnsatsen skal økes med over 6 mrd. de kommende årene
- Den næringsrettede forskningsinnsatsen skal økes
- Økt kommersialisering av forskningsresultater
- Betydelige reduksjoner i marginalskattene på arbeid
- Halvert formuesskatt innen 2007
- Økt krafttilgang til industrien
- Betydelig økt satsing på utbygging av viktige transportkorridorer
- Gjennomføring av Kunnskapsløftet og økt satsing på realfag i skolen
- Redusere bedriftenes kostnader ved regelverksarbeid med 25 pst. innen 2012.

Signalene i Innovasjonsløftet ble fulgt opp i forslaget til statsbudsjett for 2006 med bl.a. opptrapping av bevilgninger til brukerstyrt forskning, Forskningsrådets ”store programmer”, FORNY-programmet og forsknings- og utviklingskontrakter, og videreføring av Skattefunnordningen. Flere av ordningene under Innovasjon Norge ble også foreslått styrket.

I gjennomgangen foran har vi særlig rettet oppmerksomheten mot den rollen Nærings- og handelsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet har hatt i utviklingen av innovasjonspolitikken. Disse to departementene har vært de mest sentrale, men i tillegg har flere andre departementer vært involvert. I og med den sterke sammenkoplingen mellom næringspolitikken og regionalpolitikken, har ikke minst Kommunal- og regionaldepartementet vært en viktig aktør. Dette går vi imidlertid ikke nærmere inn på her. For å dokumentere den store bredden i medvirkningen til innovasjonspolitikken, har vi imidlertid i tabell 2.2 og 2.3 (i vedlegg til dette kapitlet) gitt en oversikt over alle dokumenter under ulike departementer som vi anser som relevante for innovasjonspolitikken.

2.3 Innovasjonspolitikken etter Soria Moria

Etter stortingsvalget høsten 2005 ble det et skifte til den rød-grønne regjeringen under ledelse av Jens Stoltenberg og med Odd Eriksen som statsråd for NHD og Øystein Djupedal for det nye Kunnskapsdepartementet (KD). Det politiske grunnlaget for den nye regjeringen ble formulert i Soria Moria erklæringen²⁷. Her heter det at verdiskaping og sysselsetting må styrkes i alle deler av landet, ”blant annet gjennom økt innsats på forskning og utvikling” (s.14). Innovasjonspolitikken blir omtalt som en del av næringspolitikken, og det gis en viktig presisering av målet for politikken, nemlig at ”Norge skal bli en av de ledende, innovative, dynamiske og kunnskapsbaserte økonomier i verden innenfor de områder hvor vi har fortrinn” (s.16). Dette følges opp med en presisering av hvilke områder Norge har særlige fortrinn, nemlig marin sektor,

²⁶ Pressemelding 26.08.2005 Nærings- og handelsdepartementet.

²⁷ Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. Soria Moria 13. Oktober 2005.

maritim sektor, energi, miljø og reiseliv, noe som innebærer en relativt klar distanse-
ring i forhold til en næringsnøytral politikk.

Forskningspolitikken er omtalt i et mindre avsnitt i et kapittel om ”Barn, utdanning og forskning”. Her heter det blant annet at ”forskningen og forskningsbasert kunnskap preger utviklingen og vil bli stadig viktigere i årene som kommer” (s. 49). I erklæringen bekreftes også at regjeringen vil øke forskningsinnsatsen til tre prosent av BNP innen 2010, og det er angitt virkemidler som styrking av forskerrekutteringen, økte bevilgninger til grunnforskningen og økte overføringer til forskningsfondet.

Et generelt inntrykk av erklæringen er imidlertid at verken innovasjon eller forskning er særlig tydelig profilert, og det gis ikke indikasjoner på at dette vil være blant regjeringens høyest prioriterte oppgaver. Kapitlene om den økonomiske politikken og om næringspolitikken kommer riktignok relativt tidlig i dokumentet og har en del formuleringer om at det skal satses på forskning og utvikling. Men samtidig er det verdt å merke seg rammen for behandling av forskningspolitikken – et lite avsnitt i et kapittel om ”Barn, utdanning og forskning”, og med lite offensive formuleringer som ikke på noen måte var på høyde med 14-punkts-erklæringen fra den avgåtte regjeringen. Omorganiseringen til Kunnskapsdepartementet²⁸ med en minister som skulle dekke hele feltet fra barnehager til høyere utdanning og forskning, tilsa også at det ville bli krevende å ha et tydelig fokus på forskning. Dette ble senere tydeligvis også erkjent ettersom departementet etter hvert fikk to statsråder, hvorav den ene som forskningsminister.

Et annet tegn på en noe lavere politisk profil i innovasjonspolitikken fra den nye regjeringen, var at den ikke videreførte den forrige regjeringens innovasjonsutvalg og innovasjonsforum.

I samsvar med sin 14-punktsstrategi for innovasjon og verdiskaping la regjeringen Bondevik frem et meget offensivt forslag til statsbudsjett for 2006. De samlede bevilgninger til forskning ble foreslått økt med i underkant av 1,4 mrd kr. sammenliknet med foregående år, noe som var betydelig høyere enn økningen i budsjettene de foregående årene. Den nye regjeringen fulgte opp dette forslaget; i samsvar med Soria Moria erklæringen bekreftet den målet om å trappe opp FoU-innsatsen til tre prosent av BNP og fremmet i hovedsak det samme budsjettforslaget. Dog ble forskningsbudsjettet justert ned med 50 millioner kroner, noe som ble gjort til et meget stort poeng av opposisjonen. Den samlede foreslåtte økningen i bevilgningene til forskning var etter dette på i overkant av 1,3 mrd kr.²⁹

Året etter ble det i forslaget til statsbudsjett for 2007 foreslått en vekst i bevilgningene til forskning og utvikling på i underkant av 900 millioner, noe som innebar en realvekst på 2,5 prosent. Denne veksten var noe lavere enn året før, samtidig som det lå betydelig under det anslåtte behovet for en årlig vekst på 2,5 milliarder for å nå målet om at offentlige forskningsmidler skulle utgjøre en prosent av BNP i 2010.³⁰ Men det som særlig skapte reaksjoner, var at basisbevilgningene til universitet og høyskoler ble redusert med 275 mill kr. Det ble heller ikke opprettet nye stipendiat-

²⁸ Kunnskapsdepartementet ble opprettet 1. januar 2006. Det var en videreføring av Utdannings- og forskningsdepartementet, og fikk i tillegg ansvar for barnehagene.

²⁹ Fremstillingen er basert på en oppsummering i NIFU STEPs analyse av statsbudsjettet for 2006, publisert i NIFU STEP Arbeidsnotat 37/2005.

³⁰ Jf. oppsummering i NIFU STEPs analyse av statsbudsjettet for 2007, publisert i Arbeidsnotat 37/2006.

stillinger. Statsråd Djupedal karakteriserte budsjettet som et "hvileskjær", andre karakteriserte budsjettforslaget som "historisk dårlig"³¹, og det ble i debatten konstatert at "BNP-målet framstår som mer urealistisk og misvisende enn noen gang"³². Dette bildet av "hvileskjær" og manglende prioritering av forskningen, har senere gjentagende ganger blitt brukt som en karakteristikk av den rød-grønne regjeringen.

Etter dette har det dannet seg et inntrykk av at skiftet til den rød-grønne regjeringen innebar en nedprioritering av forsknings- og innovasjonspolitikken, i alle fall når det gjelder den politiske retorikken rundt forsknings- og innovasjonspolitikken. Riktignok ble regjeringen Bondeviks forsøk på å utvikle en helhetlig innovasjonspolitik sterk kritisert for at det var mye retorikk og lite substans. Men den lyktes med en viss konkretisering av forskningspolitikken som ga troverdighet i opinionen, ikke minst takket være Kristin Klemet. I valgkampen i 2005 viste Bondevikregjeringen relativt offensive takter, og den foreslo en relativt betydelig tydelig opptrapping av bevilgningene til forskning for 2006, noe som i ettertid står som den største økningen i de statlige bevilgningene i ett bestemt år (NIFU STEP 2009). Ved overgangen til den rød-grønne regjeringen forsvant disse offensive taktene, og – trolig mye på grunn av den nye regjeringens valg av statsråder - ble forsknings- og innovasjonspolitikken preget av tafatthet og hvileskjær.³³

Et forhold som kan ha medvirket i denne retning og skapt et dårligere klima for en tydelig innovasjonspolitik, var to saker som sterkt preget valgkampen i 2005. Den ene var den såkalte Unionsaken i Skien, som dreide seg om en omstrukturering innen konsernet Norske Skog, der hovedmålet var å utvikle en mer rasjonell struktur for å møte den fremtidige konkurransesituasjonen. Dette endte med nedlegging av konsernets virksomhet i Skien. Den andre saken gjaldt avvikling av Hydros aluminiumsproduksjon i Årdal, som var et ledd i selskapets omstrukturering og innebar utrangering av et anlegg som var basert på foreldet og svært forurensende teknologi. Begge sakene må sees som eksempler på viktige teknologiske og strukturelle utviklingsprosesser, som prinsipielt innebærer en frigjøring av produktive ressurser, som kapital, arbeidskraft og energi, som så kan settes inn i annen og mer produktiv virksomhet (Spilling 2007). Utfordringen for innovasjonspolitikken er ikke å stoppe slike omstillingsprosesser, men snarere å være pådriver for dem, og gjennom offensive satsinger å stimulere til utviklingen av alternative virksomheter i de tilfellene der omstillingsprosessene ikke går tilfredsstillende.

Når disse sakene kom opp i valgkampen i 2005, var det imidlertid ikke med innovasjon som hovedperspektiv, men snarere ønsket om å beskytte eksisterende arbeidsplasser og skjerme to lokalsamfunn for ubehagelige omstillingsprosesser. Mens utfallet av Unionsaken etter mye politisk støy ble nedleggelse, og uten at det ble i verk-satt noen spesielle tiltak, ble resultatet i Årdal en tiltakspakke der en del av løsningen innebar å bruke offentlige midler til å støtte etableringen av en ny dørfabrikk som kom i konkurranse med tilsvarende virksomhet andre steder i landet. Denne etableringen innebar neppe noe annet enn å utvide kapasiteten til å produsere et relativt stan-

³¹ Kaare Norum og Per Brandtzæg i innlegg i Aftenposten 22.11.2006 under overskriften "Hvileskjær gir ingen vinner". <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article1541077.ece>

³² Fra NIFU STEP Arbeidsnotat 37/2006 Statsbudsjettet 2007.

³³ Som vi imidlertid skal se i kapittel 8.1, har den faktiske utviklingen av forskningsbevilgningene under den rød-grønne regjeringen vært relativt god, så oppsummeringen her gjelder det inntrykket som har festet seg i den politiske debatten.

dardisert produkt. Beslutningen innebar bruk av ressurser under SIVA og Innovasjon Norge; SIVA ble involvert i å sette opp selve fabrikkplanlegget, mens Innovasjon Norge måtte bruke midler til selve produksjonsvirksomheten. For begge parter innebar dette at ressurser ble bundet til ikke-innovativ virksomhet, mens deres primære formål er å tilrettelegge for innovasjon.

2.4 En helhetlig innovasjonspolitik?

Utviklingen av innovasjonspolitikken i Norge er sterkt inspirert av den internasjonale utviklingen på området, og spesielt av det som skjer i OECD-landene og i EU. På begynnelsen av 2000-tallet hadde det i OECDs regi pågått et større analysearbeid om nasjonale innovasjonssystemer (OECD 2001a, 2001b, 2002), og dette ble videreført i en bredere studie av hvordan innovasjonspolitikken ble implementert i noen utvalgte land, herunder Norge. I denne studien ble det særlig lagt vekt på hvilke strategier man hadde for å utvikle det som ble kalt en helhetlig, eller "horisontal", innovasjonspolitik gjennom samordning mellom ulike politikkområder (Remøe et al 2004, Remøe 2005).

Studien konstaterte at innovasjonspolitikken i Norge hadde en svak posisjon i politikksystemet. Spesielt ble det påpekt at det var en svak sammenheng mellom den økonomiske politikken og innovasjonspolitikken, noe som ga dårlige rammebetingelser for sistnevnte. Det ble vist til at Bondevik-regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik (HIP) tydeliggjorde dette.

Rapporten pekte videre på at det eksisterer spenninger rundt innovasjonspolitikken i det politiske systemet. Høyre er delvis splittet i en gruppe forankret i en tradisjonell og nyklassisk forståelse av økonomisk politikk, og en gruppe med mer pragmatiske holdninger. Tilsvarende kan det registreres skillelinjer i Arbeiderpartiet langs de samme linjer, om enn mindre tydelig, og partiet har en mer pragmatisk tilnærming enn Høyre til statens rolle i økonomien, spesielt når det gjelder statlig eierskap.

Innenfor departementene er det tilsvarende spenninger, og Næringsdepartementet ble beskrevet som preget av dyp splittelse. Hovedskillet gikk mellom avdeling for økonomisk politikk som var sterkt forankret i den nyklassiske økonomiske tilnærmingen, og forsknings- og innovasjonsavdelingen hvor holdningene i større grad bygget på innovasjonssystemtilnærmingen og evolusjonær økonomi.

Det ble videre hevdet at Forsknings- og utdanningsdepartementet hadde et sterkt eierskap til forskningspolitikken, og derfor ikke ville akseptere en for sterk koordinering knyttet til innovasjonspolitikken. Konkret førte det til at det ble opprettet et separat utvalg for å koordinere innovasjonspolitikken, nemlig Regjeringens innovasjonsutvalg (RIU), i stedet for at oppgaven ble lagt til det eksisterende forskningsutvalget (RFU). En konsekvens var selvsagt at muligheten for integrasjon mellom forskningspolitikken og innovasjonspolitikken ble svekket.

Da Børge Brende tiltrådte som nærings- og handelsministeren i 2004, ble han utfordret på dette punktet og kommenterte det på følgende måte:³⁴

"Forskning og utvikling er kanskje den viktigste kilden til innovasjon og langsiktig vekst. Det er en utfordring for både Kristin Clemet og meg selv å sikre optimal samordning mellom de to regjeringsutvalgene og også i forhold til andre utvalg,

³⁴ Intervju i Forskningspolitikk nr 3/2004.

f.eks. Regjeringens utvalg for marin verdiskaping. Dette er imidlertid ingen ukjent problemstilling i regjeringen, hvor vi legger vekt på å tenke helhetlig. Jeg tror heller man skal se på de to utvalgene som en skikkelig markering av at forskning og nyskaping står helt øverst på denne regjeringens prioriteringsliste.”

En sentral problemstilling ved utforming av en ”helhetlig” innovasjonspolitik – og for så vidt en ”helhetlig” politikk på et hvilket som helst område – er hvordan man koordinerer på tvers av ulike sektorer. Spesielt er dette krevende i tilfeller der de enkelte departementene har et nokså selvstendig ansvar for politikken på sin sektor, hvilket i stor grad er tilfelle i Norge. Sektorprinsippet har derfor vært gjenstand for en del diskusjon.

Sektorprinsippet innebærer at det departementet som har hovedansvar for en sektor også har ansvar for å implementere politikk som koordineres av andre departementer. Dette prinsippet har særlig blitt diskutert i forbindelse med forskningspolitikk (Kallerud 1997), der bevilgninger til forskning skjer over de fleste departementers budsjett, og hvert av departementene gir sterke føringer for hvordan deres bevilgninger skal brukes. Dette resulterer bl.a. i en fragmentering av forskningspolitikken. For Forskningsrådet betyr det, gitt de mange føringene i bevilgningene fra de ulike departementene, meget begrenset handlingsfrihet og dermed begrensede muligheter til å fungere som et forskningsstrategisk organ.

Tilsvarende gjelder for innovasjonspolitikken, idet Nærings- og handelsdepartementet som det ansvarlige departementet har begrensede muligheter til å iverksette en helhetlig innovasjonspolitik dersom det ikke blir aktivt fulgt opp av de øvrige relevante departementene. For å få dette til, kreves i følge Remøe et al (2004) en sterk koordineringsmekanisme, noe som mangler i Norge. I rapporten ble det pekt på at organiseringen av staten generelt er fragmentert, og at dette representerer en viktig barriere mot utviklingen av en mer helhetlig innovasjonspolitik. Særlig gjelder dette samordning av innovasjonspolitikken med den økonomiske politikken.

Generelt konkluderte rapporten med at det norske politiske systemet er lite egnet for en strategisk utvikling av innovasjonspolitikken på grunn av mange motsetninger i systemet, og en begrenset interesse for å utvikle en mer gjennomgripende innovasjonspolitik. Det ble videre konkludert med at det på regjeringnivå mangler et organ som gir grunnlag for en langsiktig allokering av ressurser, eksempelvis tilsvarende Finlands Science and Technology Policy Council. Man trodde imidlertid ikke et slikt organ ville passe for Norge, og foreslo i stedet å styrke Statsministerens kontor med kompetanse og formell myndighet til å instruere sektordepartementene på områder som gjelder langsiktig, strategisk utvikling.

2.5 OECDs analyse av norsk innovasjonspolitik

I forbindelse med at NHD satte i gang arbeidet med innovasjonsmeldingen, ba departementet OECD om å foreta en gjennomgang av norsk innovasjonspolitik. Analysen forelå våren 2008 (OECD 2008), dvs. et halvt år før meldingen ble ferdigstilt, og vi oppsummerer hovedkonklusjonene fra analysen her siden den gir en relativt autoritativ statusbeskrivelse for norsk innovasjonspolitik.

Innledningsvis kommenterer rapporten Norges svært gode økonomiske utvikling – den har vært vedvarende god i lang tid og resultert i et inntekstnivå som er blant de høyeste i verden. Oljeøkonomien har vært en viktig drivkraft i denne utviklingen, men

også når offshoresektoren holdes utenfor, har fastlandsnorge et BNP per innbygger som er høyere enn Finland. Norge er et av landene i verden med høyest økonomisk vekst og arbeidsproduktivitet, spesielt i privat sektor.

Norge skårer imidlertid lavt på innovasjonsindeksene i EUs Innovation Scoreboard og ligger under EU-gjennomsnittet. Indikatoren har dessuten vist en fallende tendens de siste årene. På denne bakgrunn kommenteres ”det norske paradokset” – at Norge skårer lavt på innovasjonsindikatorerne, men samtidig har en meget god økonomisk utvikling. Momenter som trekkes frem for å forklare dette, er:

- Samfunnsmodellen – viktige bidrag til innovasjon og økonomisk utvikling kommer fra samspillet mellom staten, arbeidstakere og arbeidsgivere
- Den relativt lave FoU-aktiviteten i næringslivet kan i hovedsak forstås ut fra landets næringsstruktur
- Innovasjon basert på andre faktorer enn FoU synes å spille en viktig rolle; dette er vanskelig å fange opp i indikatorene.

Hovedutfordringen fremover er å opprettholde en høy og bærekraftig vekst etter hvert som omfanget av olje- og gassaktiviteten vil avta. Dette stiller store krav til omstilling av den norske økonomien, og vil nødvendigvis innebære omstilling til andre kunnskapsbaserte aktiviteter. Det er innenfor en slik ramme viktig med en politikk som styrker innovasjonsevnen, inklusive FoU-aktiviteten.

Behovet for mer innovasjon krever en langsiktig økning i investeringer i FoU, men dette behovet må konkretiseres i troverdige mål som kan stimulere til mobilisering blant de aktuelle aktørene. I følge OECD tilfredsstiller ikke Barcelona-målet om å bringe FoU-innsatsen opp på tre prosent av BNP disse kriteriene. Spesielt ble det understreket at tre-prosent målet er lite relevant for Norge, gitt den norske næringsstrukturen. Når man derfor ikke vil lykkes i å nå dette målet, vil dette urettmessig kunne føre til at troverdigheten til den norske forsknings-, teknologi- og innovasjonspolitikken blir ødelagt.

I rapporten argumenteres det for at Norge bør utvikle en aktiv strategi for omstilling til en mer kunnskapsbasert økonomi. Det ble anbefalt å utvikle et sett av tilstrekkelig store programmer som kan utvikle landets komparative økonomiske fortrinn og kapasiteter i forskning og teknologi, og mobilisere offentlige og private aktører til å arbeide for mål basert på en bred konsensus. Mer enn mange andre land har Norge utviklet bred støtte i befolkningen for strategier som skal bidra til å løse problemer av global relevans, slik som strategier for bærekraftig utvikling og relaterte utfordringer. Storskala programmer rettet mot slike problemstillinger vil kunne ha stor betydning for utviklingen i norsk næringsliv og for utviklingen på ulike forsknings- og teknologiområder.

I følge OECD er rammebetingelsene for å øke FoU og innovasjon i hovedsak på plass, spesielt de som gjelder utdannings- og kompetansenivået i befolkningen, men det er behov for endringer i styringen av innovasjonssystemet slik at forskning og innovasjon i større grad blir prioritert, og at politikken blir mer koordinert og effektiv.

Som en svakhet fremheves det lave nivået på FoU- og innovasjonsaktivitet i deler av norsk næringsliv, spesielt i industrien. Dette bør være gjenstand for oppmerksomhet, ikke fordi det betyr at norsk næringsliv ligger etter internasjonalt, men fordi det reflekterer behovet for å restrukturere til mer kunnskapsbaserte næringer samtidig som dette må bygge på den styrken man har i de eksisterende næringer. Økt FoU i

eksisterende næringer kan også bidra til økt konkurransevne i disse næringene og samtidig gi gunstige ringvirkninger for de skjermene sektorene. Etter hvert som oljesektoren blir mindre, vil det bli et økende behov for at den erstattes av andre eksportnæringer. En hovedutfordring vil derfor være å forberede seg på "livet etter oljen", selv om teknologiutviklingen stadig innebærer en forskyvning i hvordan oljevirkningskraften vil avta. Det synes å eksistere en konsensus om behovet for strukturelle endringer basert på innovasjon og omstilling for å sikre en høy og bærekraftig vekst.

I rapporten ble det understreket at det er behov for bedre styring av innovasjonssystemet. Selv om det norske systemet i stor grad korresponderer med internasjonal god praksis, er det rom for forbedringer. Et overordnet punkt er å få en mer strategisk orientering av policy koordinering og prioriteringer. Det ble i denne sammenheng spesielt vist til sektorprinsippet som i følge rapporten står veldig sterkt i Norge, noe som innebærer at mange departement detaljstyrer innovasjonsaktiviteten innenfor sine områder og gjennom dette forhindrer utforming og iverksetting av en helhetlig innovasjonspolitik som er "almost universally seen as desirable in Norway" (s. 26). Det er derfor behov for å supplere det nåværende systemet med en sterkere mekanisme for overordnede prioriteringer.

I forlengelse av dette anbefales det en sterkere samlet koordinering av politikken. Det bør utformes brede og overordnede prioriteringer, mens det å utnytte fordelene med sektorprinsippet for implementering kan medføre behov for ytterligere institusjonalisering av aktive, konsensusorienterte dialoger mellom departementer og andre interessenter. Som et første skritt i en slik utvikling ble det foreslått at NHD og KD kunne utarbeide en felles stortingsmelding om forsknings- og innovasjonspolitik i stedet for separate meldinger.

Det ble videre anbefalt å gjennomføre en bred, nasjonalt anlagt foresight-prosess for den fremtidige utviklingen; dette kan gi grunnlag for å utvikle konsensus blant ulike aktør- og interessegrupper vedrørende hvilke områder det er viktig å fokusere på gitt de nasjonale forutsetninger og samfunnsmessige ambisjoner.

2.6 Status for innovasjonspolitikken før meldingen

Et generelt inntrykk av situasjonen på det tidspunktet arbeidet med meldingen ble lansert, er at innovasjonspolitikken hadde en relativt uklar status. Da regjeringen Bondevik lanserte sin plan for en helhetlig innovasjonspolitik i 2003-2004, var politikken preget av mye retorikk og lite substans; og det ga lite troverdighet når regjeringen, samtidig som den markerte innovasjonspolitik som ett av sine viktigste satsingsområder, foretok betydelige nedskjæringer på det samme området våren 2004. Mot slutten av regjeringsperioden ble dette inntrykket bedret, særlig gjennom utviklingen i forskningspolitikken og ved fremleggingen av regjeringens 14 punkter for økt innovasjon og verdiskaping i valgkampen høsten 2005. Men fortsatt var det langt frem til utviklingen av en helhetlig innovasjonspolitik.

Denne utviklingen ble så satt noe tilbake ved overgangen til den rød-grønne regjeringen, i alle fall i de politiske programerklæringene. Innovasjon og forskning var relativt utydelig profilert i Soria Moria-erklæringen. Etter fremleggingen av forslaget til statsbudsjettet for 2007, der regjeringens forslag til statsbudsjett innebar en vesentlig mindre økning enn det som ville være nødvendig for å bidra til oppfyllelse av målet om at de offentlige bevilgninger til forskning skulle nå en prosent av BNP inne 2010,

ble inntrykket av ”hvileskjær” ble i stor grad festet til regjeringens forskningspolitikk, mens det generelt var relativt lite fokus på innovasjonspolitikken. Da Dag Terje Andersen kort tid etter at han overtok som næringsminister høsten 2006 lanserte arbeidet med en stortingsmelding om innovasjon, var det derfor naturlig å oppfatte dette som et signal om en ny offensiv i innovasjonspolitikken.

Når den nye meldingen skal vurderes, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i rådende perspektiver og problemstillinger slik de har kommet til uttrykk i debatter og analyser av innovasjonspolitikken på 2000-tallet. Basert på gjennomgangen foran vil vi særlig fremheve følgende punkter som sentrale:

- Overordnede perspektiver på behovet for en innovasjonspolitik
- Forankring av innovasjonspolitikken i det politiske systemet
- Implementering av innovasjonspolitikken i virkemiddelapparatet.

Når det gjelder de *overordnede perspektiver* som begrunner behovet for en innovasjonspolitik, er det generelle inntrykket av den norske politikken frem til meldingen at behovet for innovasjon og omstilling er basert på relativt generelle og vage formuleringer. Situasjonen er sterkt preget av en meget velfungerende økonomi med betydelige overskudd fra oljevirksomheten, og dette skaper, i alle fall på kort sikt, ikke noe sterkt behov for innovasjon og omstilling.

Dette står i en viss kontrast til hvordan situasjonen ble tolket på 1990-tallet, da perspektivet med avtakende oljeinntekter og behov for å tilrettelegge for utvikling av nytt næringsliv var mye tydeligere. Dette kom særlig til uttrykk i Aakvaag-utvalgets innstilling i 1995 (jf fotnote 5) der oljens dominerende rolle i økonomien og det forventede fremtidige fallet i inntektene var et viktig premiss for analyser av behovet for forskning og innovasjon. Også i de etterfølgende offentlige utredningene om nærings- og forskningspolitikk³⁵ ble dette perspektivet omtalt, selv om det ble tonet betydelig ned.

I OECD-analysen av norsk innovasjonspolitik (OECD 2008) ble dette perspektivet trukket frem igjen, og rapporten er nokså tydelig på at det er en hovedutfordring for Norge å opprettholde en høy og bærekraftig vekst etter hvert som omfanget av olje- og gassaktiviteten vil avta.

Det andre punktet gjelder *forankring av innovasjonspolitikken* i det politiske systemet. Som vi har oppsummert foran, er det en stor utfordring å utforme en helhetlig politikk i det norske systemet gitt den sterke posisjon sektorprinsippet har, og at det mangler et organ med tyngde til en mer aktiv koordinering av innovasjonspolitikken. Dette er både kommentert i OECD-rapporten og i analysen av Remøe et al (2005) gjorde av norsk innovasjonspolitik.

Det er i denne sammenheng også verdt å merke seg at regjeringen Stoltenberg utviklet de to organene som den foregående regjeringen opprettet for å koordinere innovasjonspolitikken, nemlig Regjeringens Innovasjonsutvalg med deltakelse fra åtte departementer, og Regjeringens Innovasjonsforum med deltakelse fra organisasjoner og næringsliv. Et viktig spørsmål med tanke på den fremtidige utviklingen av innovasjonspolitikken er dermed hvordan forankringen av innovasjonspolitikken blir tematisert.

³⁵ Jf. NOU 1996:23 Konkurransen, kompetanse og miljø. Næringspolitiske hovedstrategier. (Henriksen-utvalget) og NOU 2000:7 Ny giv for nyskaping. Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet. (Hervik-utvalget)

Det siste punktet gjelder *implementeringen* av innovasjonspolitikken i *virkemiddelapparatet*, det vil si hvilken sammenheng det er mellom de overordnede målene om en aktiv innovasjonspolitik, og hvordan virkemiddelapparatet er organisert og i hvilken grad det gis politiske føringer som gjør det mulig å følge opp de overordnede målene. Som kommentert foran har den sterke posisjonen til sektorprinsippet som konsekvens at de enkelte virkemiddelaktørene må forholde seg til mange ulike mål, og dette kan begrense muligheten for å realisere det overordnede målet. Dette synes i stor grad å være tilfellet for Innovasjon Norge, noe som er diskutert både i en rapport av Riksrevisjonen (2008) og av Aanstad et al (2008). Et viktig spørsmål blir dermed hvordan virkemiddelapparatet vurderes i innovasjonsmeldingen, og hvilke strategier departementet har for å utvikle det videre.

Vedlegg til kapittel 2

Tabell 2.2 Oversikt over politiske dokumenter av betydning for innovasjons- og næringspolitikken – Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Finansdepartementet

- NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping.
- St.meld. nr. 30 (2000-2001) Langtidsprogrammet 2002 –2005
- St.meld. nr. 8 (2004-2005) Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi
- Norges strategi for bærekraftig utvikling. Publisert som del av Nasjonalbudsjettet 2008
- St.meld. nr. 9 (2008-2009) Perspektivmeldingen 2009

Kommunal- og regionaldepartementet

- St.meld. nr 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken
- St.meld. nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen
- St.meld. nr. 8 (2003-2004) Rikt mangfold i nord. Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms
- NOU 2004:2 Effekter og effektivitet
- NOU 2004:15 Regional statsstøtte og EØS-reglane
- NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner
- St.meld. nr. 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken
- St.meld. nr. 21 (2005-2006) Hjerte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken
- St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid
- St.meld. nr. 31 (2006-2007) Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion
- St.meld. nr. 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken

Fiskeri- og kystdepartementet

- Forslag til strategi for marin verdiskaping. Rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe under Regjeringens utvalg for marin verdiskaping (RMV) (2004)
- St.meld. nr 19 (2004-2005) Marin næringsutvikling. Den blå åker.
- ”Verdier fra havet – Norges framtid” - Strategi for Fiskeri- og kystdepartementet 2007 – 2011
- Sats ferskt! Regjeringens ferskfiskstrategi (2007)
- Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring (2007)
- Fiskeri- og kystdepartementets strategi for kystbasert reiseliv 2008 – 2011
- Bærekraftig sjømat – alfa og omega (2009)
- Bærekraftig fremtidsrettet torskoppdrett (2009)
- Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring (2009)

Landbruks- og matdepartementet

- Ta landet i bruk! Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007-2009
- Strategi for forskning og forskningsbasert innovasjon 2007 – 2012
- Smaken av Norge. En matpolitisk strategi 2008-2010
- St.meld. nr. 39 (2008-2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen
- Landbruks- og matdepartementets miljøstrategi 2008 – 2015
- Økonomisk, agronomisk - økologisk! Handlingsplan for å nå målet om 15 prosent økologisk produksjon og forbruk i 2015 (2009)

Olje og energidepartementet

- St.meld. nr. 38 (2003-2004) Om petroleumsvirksomheten
- St.meld. nr. 47 (2003-2004) Om innovasjonsverksemda for miljøvennlige gasskraftteknologiar mv
- NOU 2004:11 Hydrogen som fremtidens energibærer
- NOU 2002:7 Gassteknologi, miljø og verdiskaping
- St.meld. nr. 11 (2006-2007) Om støtteordningen for elektrisitetsproduksjon fra fornybare energikilder (fornybar elektrisitet)
- Norsk storstasing på hydrogen. Handlingsplan 2007-2010, utarbeidet av Hydrogenrådet (på oppdrag for OED og Samferdselsdepartementet.), 2006
- Thorium som energikilde - Muligheter for Norge. Utredning om muligheter og risiko ved bruk av thorium til energiproduksjon. (2008)
- Strategi for økt utbygging av bioenergi. Regjeringens bioenergiestrategi skal legge grunnlaget for å nå målet om 14 TWh ny bioenergi i 2020. (2008)
- Beskrivelse av miljøteknologi. Helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet (2008)
- Vindkraft offshore - industrielle muligheter for Norge. Utarbeidet av Energirådet (2008)
- Støtteordninger for fornybar energi i Europa. Utarbeidet av Econ Pöyry (2008)
- Strukturendringer i petroleumsvirksomheten - Rettighetshavere og operatører - Leverandørindustri - Forskning og utvikling (2009)

Tabell 2.3 Oversikt over politiske dokumenter av betydning for innovasjons- og næringspolitikken - Miljødepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Utenriksdepartementet.

Miljøverndepartementet

- NOU 2006:18 Et klimavennlig Norge
- St.meld. nr. 14 (2006-2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid
- St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk

Helse- og omsorgsdepartementet

- NOU 2005:1 God forskning – bedre helse
- Helse- og omsorgsdepartementets forskningsstrategi 2006-2011
- Nasjonal Helseplan 2007-2010

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

- St.meld. nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle
- Regjeringa sin strategi for fornying av offentlig sektor. (2006?)
- Fornyning av offentlig sektor – statusrapport etter to år med fornying. Rapport 6. Desember 2007
- St.meld. nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp

Kultur- og kirkedepartementet

St.meld. nr 22 (2004-2005) Kultur og næring.

Utenriksdepartementet

- Regjeringens nordområdestrategi (2006).

3 Arbeidet med innovasjonsmeldingen

I oktober 2006 annonserte daværende nærings- og handelsminister Dag Terje Andersen at regjeringen ville starte opp arbeidet med Norges første stortingsmelding om innovasjonspolitikken. Målet med meldingen var ”å vise hvordan vi kan forbedre innovasjonsevnen i norsk økonomi ytterligere for å sikre en fortsatt god velferdsutvikling.” Næringsministeren viste til at det gikk bra med norsk økonomi, men understreket at det nettopp i gode tider var viktig å satse på innovasjon og dermed gjøre næringslivet bedre rustet til å møte morgendagens utfordringer, sikre arbeidsplasser, og legge til rette for verdiskaping og velferd også i fremtiden. Ved å utarbeide en stortingsmelding på dette området, ønsket regjeringen å signalisere forpliktelse og langsiktighet i innovasjonspolitikken, samt å sørge for at den ble forankret i Stortinget.³⁶

Den opprinnelige ambisjonen var at innovasjonsmeldingen skulle være ferdig i løpet av våren 2008.³⁷ Meldingsarbeidet var med andre ord planlagt med en lang tidshorisont. Likevel ble lanseringen utsatt, og det var først mot slutten av året, i desember, at St.meld. nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge ble lagt frem. Ansvarlig statsråd var da Sylvia Brustad som hadde overtatt næringsministerposten etter Andersen sommeren samme år. Dette kapitlet ser nærmere på selve arbeidet med meldingen: Det redegjør for hvordan prosessen ble organisert, hvilke aktører som var involvert, og hvilket kunnskaps- og erfaringsgrunnlag som ble lagt til grunn for arbeidet. Avslutningsvis gis det også en kort drøfting av hvilken rolle de ulike departementene har spilt, og hvordan de forholder seg innovasjonspolitikken mer generelt. Kapitlet er basert på en gjennomgang av skriftlig materiale fra prosessen, så vel som intervjuer med nøkkelpersoner på embetsmannsnivå i ni departementer.³⁸

3.1 Ledelse og organisering

Arbeidet med innovasjonsmeldingen ble ledet av Nærings- og handelsdepartementet (NHD), som har det generelle koordineringsansvaret for den norske innovasjonspolitikken. Lederskapet var forankret i Forsknings- og innovasjonsavdelingen, hvor det beskjeftiget rundt fem ansatte på tilnærmet heltid. I tillegg ble en rekke andre personer fra flere avdelinger i departementet trukket inn i prosessen etter behov.

Dag Terje Andersen gjorde det fra begynnelsen av klart at innovasjonsmeldingen var et tiltak hele regjeringen sto bak. Han understreket at innovasjonspolitikken er tverrdepartemental og at meldingsarbeidet ville involvere mange departementer.³⁹ Måten prosessen ble organisert på viser at det også i praksis var vilje til å samarbeide på tvers av departementsgrenser. Det ble etablert et sekretariat som ble ledet av NHD,

³⁶ Pressemelding, 16.10.09: ”Første stortingsmelding om innovasjon”, websiden til Nærings- og handelsdepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd.html?id=709>

³⁷ Nyhet, 22.12.06: ”Ber om innspill til innovasjonsmelding”, websiden til Nærings- og handelsdepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd.html?id=709>

³⁸ Intervjuene ble gjennomført i løpet av første halvår i 2008 og omfattet følgende departementer: Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kunnskapsdepartementet (KD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), Miljøverndepartementet (MD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FOD), og Olje- og energidepartementet (OED).

³⁹ Pressemelding, 16.10.09: ”Første stortingsmelding om innovasjon”, websiden til Nærings- og handelsdepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd.html?id=709>

men som for øvrig besto av de to andre tradisjonelle innovasjonsdepartementene, Kunnskapsdepartementet (KD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og dessuten Miljøverndepartementet (MD). MDs deltagelse tyder på at miljøperspektivet var tenkt inn i meldingen på et tidlig tidspunkt.

Det ble også nedsatt et statssekretærutvalg som skulle bidra til å koordinere retningen på meldingsarbeidet. Statssekretærer fra så mange som 13 - av i alt 17 - departementer deltok, deriblant alle de departementene vi intervjuet. Den brede deltagelsen ble fremhevet som et bevis på at det var stor oppslutning om og interesse for prosessen på regjeringens nivå. Det ble opplyst at utvalget hadde hyppige møter med høy oppmøteprosent og en betydelig sakspapirmengde. Flere departementer brukte møtene til å fremme saker de ønsket at meldingen skulle fokusere på: Blant annet fremla Helse- og omsorgsdepartementet et innspill om innovasjon i helsesektoren, og Landbruks- og matdepartementet (LMD) opplyste at de hadde samkjørt innspill med KRD og Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) på bakgrunn av departementenes felles fokus på det regionale nivået og primærnæringene.

Mens det bare var i NHD man hadde medarbeidere som arbeidet med meldingen på fulltid, hadde de øvrige departementene utnevnt én eller flere koordinatore for prosessen, og det var vanlig at flere personer og avdelinger ble involvert etter behov. Som vi skal se, deltok dessuten mange departementer i de forskjellige aktivitetene underveis i prosessen.

3.2 Aktiviteter

Næringsministeren gjorde det tidlig klart at han ønsket å trekke inn en rekke ulike aktører fra innovasjonssystemet i meldingsarbeidet. Han la opp til en bred prosess og ”ønsket innspill fra alle som har synspunkter på hvilke områder meldingen bør omhandle”. Samtidig pekte han på noen områder som ville kunne være aktuelle:

- forskning, utvikling og innovasjon
- et mangfoldig og integrerende næringsliv
- en politikk for tjenestenæringene
- regjeringens politikk for immaterielle rettigheter
- innovasjon basert på regionale fortrinn
- innovasjon i offentlig sektor

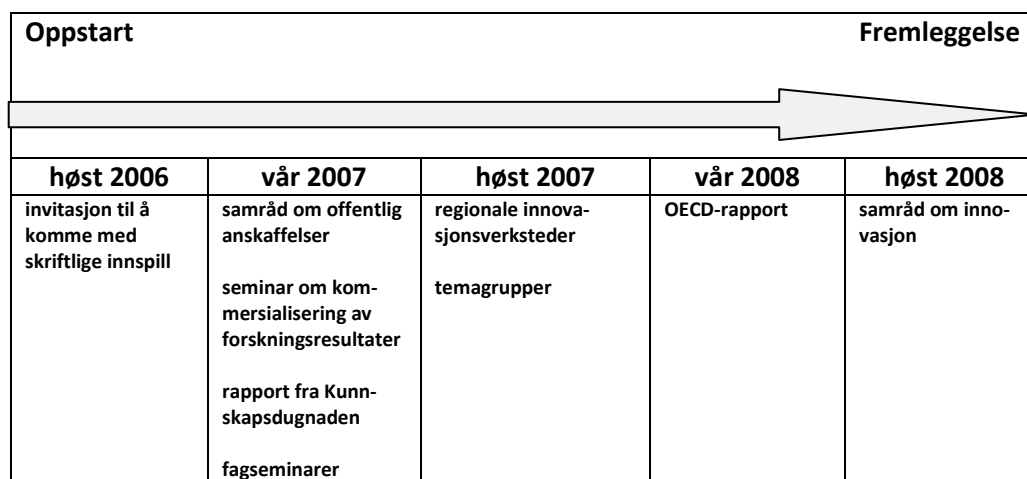
NHD fulgte opp ambisjonen om å legge til rette for en bred prosess ved å arrangere en rekke aktiviteter i løpet av de drøye to årene meldingsarbeidet pågikk. En viktig målsetning var å få en grundig og nyansert oversikt over hvordan situasjonen i det norske innovasjonssystemet ble oppfattet og derigjennom skape et solid erfarings- og kunnskapsgrunnlag for utformingen av meldingen. Figur 3.1 gir en kronologisk oversikt over de ulike aktivitetene.

NHD beskrev prosessen som bestående av to faser: Først, en ”bred, søkende fase” som strakk seg frem til sommeren 2007, og deretter en ”nedskrivingsfase”. I midten av mai 2008 forelå det et utkast av meldingen på omkring 300 sider som det ble besluttet å skjære ned til rundt 100 sider.

Et første initiativ i ”søkefasen” kom i desember 2006, da næringsministeren sendte en invitasjon til sentrale og regionale myndigheter, virkemiddelapparatet, næringslivet og utdannings- og forskningssektoren om å komme med innspill om utfordringer og

muligheter i innovasjonssystemet. Invitasjonen gjentok listen over aktuelle temaer fra lanseringen, og la til ytterligere tre punkter:⁴⁰

- innovasjon og miljø
- samarbeid mellom myndigheter og næringsliv
- entreprenørskap.



Figur 3.1 Aktiviteter i arbeidet med innovasjonsmeldingen

Antallet innspill kom til slutt opp i omkring 200. Det redegjøres nærmere for innholdet i dette materialet i kapittel 4. Her kan det nevnes at NHD fulgte opp prosessen gjennom såkalte kontakt- og dialogmøter hvor både den politiske ledelsen og representanter for embetsverket deltok. Hensikten var å opprette direkte kontakt med utvalgte aktører og derigjennom enten få utdypet eksisterende innspill eller få presentert nye synspunkter.

NHD fikk dessuten overlevert et relativt omfattende innspill fra næringslivsorganisasjonene LO, NHO og Tekna våren 2007. Innspillet var utarbeidet innenfor deres fellesprosjekt, Kunnskapsdugnaden, og hadde tittelen ”Kunnskapsdugnad for verdiskaping – en utfordring til samspill om en nasjonal strategi”.⁴¹

En annen aktivitet tidlig i prosessen var en rekke med fagseminarer for departementene og virkemiddelapparatet. Bakgrunnen var et ønske som hadde blitt uttrykt i et møte i Departementenes innovasjonsutvalg om å etablere et felles faglig grunnlag for arbeidet med innovasjonspolitikken. Av fire planlagte seminarer ble tre gjennomført. To av dem handlet om ”Forholdet mellom innovasjon og samlet verdiskaping”, og hadde presentasjoner av sentrale forskere innenfor innovasjonsfeltet. Det tredje seminaret tok for seg funn fra Kunnskapsdugnaden, fellesinitiativet til arbeidslivsorganisasjonene NHO, LO og Tekna for å etablere et kunnskapsgrunnlag for kunnskaps- og innovasjonspolitikken.

De fleste departementene vi snakket med hadde deltatt på ett eller flere av seminarerne. Den generelle oppfatningen var at seminarrekken var interessant og at den bidro

⁴⁰ Nyhet, 22.12.06: ”Ber om innspill til innovasjonsmelding”, websiden til Nærings- og handelsdepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd.html?id=709>

⁴¹ Nyhet, 25.04.07: ”Viktige innovasjonspolitiske innspill”, websiden til Nærings- og handelsdepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd.html?id=709>

etter hensikten ved å skape en felles teoretisk kontekst for meldingsarbeidet. Det ble imidlertid påpekt at innovasjonsforskerne hadde en svært teoretisk tilnærming som ikke ble opplevd å være direkte relevant for den praktiske politikktutforming. Forskerne ble tilskrevet relativt lite kjennskap til den politiske prosessen, og det ble hevdet at en god dialog mellom forskere og departementsansatte i stor grad forutsetter at de sistnevnte har faglig kunnskap innenfor innovasjonsfeltet.

Det ble også arrangert seminarer og såkalte samråd med en bredere gruppe deltagere. Våren 2007 ble det avholdt et seminar om kommersialisering av forskningsresultater på bakgrunn av rapporten ”Gjennomgang av virkemidler for kommersialisering av forskningsresultater”, som Handelshøgskolen i Bodø, NTNU og Nordlandsforskning hadde utarbeidet på oppdrag fra NHD og KD. I tillegg til forskerne bak rapporten, deltok en rekke aktører fra forskningsmiljøet og virkemiddelapparatet.⁴² NHD oppfordret interesserte parter til å komme med skriftlige innspill i etterkant av seminaret, og de mottatte innspillene ble lagt ut på departementets hjemmesider.⁴³

NHD arrangerte i alt to samråd, ett om ”Offentlige anskaffelser for å fremme forskning og innovasjon” og ett om innovasjon mer generelt. Samrådet om offentlige anskaffelser fant sted i mai 2007 og samlet representanter fra offentlige etater, næringslivet og virkemiddelapparatet. I tillegg til NHD, deltok Fornyings- og administrasjonsdepartementet som har ansvar for regelverket om offentlige anskaffelser. Samrådet tok utgangspunkt i en rapport skrevet av Christian Hambro ved advokatfirmaet Gram, Hambro og Garmann for NHO som konkluderte med at offentlige innkjøp i liten grad bidrar til innovasjon i næringslivet.⁴⁴

Samrådet om innovasjon ble avholdt i oktober 2008, altså etter at Sylvia Brustad hadde tatt over som næringsminister. Brustad deltok selv på samrådet, hvor hun opplyste at hun hadde samlet representanter fra næringslivet, forskningssektoren og offentlige virksomheter for å få innspill til stortingsmeldingen fra aktører som selv arbeider aktivt med innovasjon.⁴⁵ I lys av at meldingsarbeidet var på overtid på dette tidspunktet, og at et utkast forelå allerede den foregående våren, er det grunn til å stille spørsmålsteget ved hvor stor innflytelse samrådet hadde på den endelige utformingen av meldingen. Det er rimelig å anta at det først og fremst tjente som grunnlag for å gjøre finjusteringer - og kanskje også som en anledning til å profilere den nye statsråden.

To hovedaktiviteter gikk av stabelen høsten 2007, nemlig arbeidet i temagrupper på departementsnivå samt fire såkalt regionale innovasjonsverksteder. Når det gjelder temagruppene, ble det i alt organisert ti stykker, jf oversikt i tabell 3.1⁴⁶. Fire av disse hadde bare deltakere fra NHD, mens de øvrige seks hadde deltakelse fra andre depar-

⁴² Pressemelding, 20.06.07: ”Seminar om kommersialisering av forskningsresultater”, websiden til Nærings- og handelsdepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd.html?id=709>

⁴³ Nyhet, 17.08.07: ”Ber om innspill til arbeidet med innovasjonsmeldingen”, websiden til Nærings- og handelsdepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd.html?id=709>

⁴⁴ Oppslag med tittelen ”Offentlige anskaffelser som fremmer innovasjon” på websiden til FORINN, URL: http://ekstranett.innovasjon norge.no/templates/Page_Meta____56249.aspx

⁴⁵ Nyhet, 09.10.08: ”Samråd ga nye innspill til innovasjonsmeldingen”, websiden til Nærings- og handelsdepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd.html?id=709>

⁴⁶ Departementet som er oppført først, var leder for gruppen. Tabellen er utarbeidet av NHD, vi er imidlertid kjent med at det forekom noen avvik ved gjennomføring av arbeidet.

tement og i fire av gruppene også av representanter fra virkemiddelapparatet. Dessuten deltok NHO i én av gruppene.

Temaene gruppene arbeidet med var i stor grad de samme som ble definert som aktuelle allerede ved oppstarten av prosessen - det gjelder for regional innovasjon, miljøteknologi, forskning, utvikling og kommersialisering, innovasjon og offentlig sektor, og immaterielle rettigheter.

Tabell 3.1 Temagrupper

Tema	Deltagere
Innovasjon i et globalt perspektiv	NHD
Innovasjonspolitisk analyse	NHD
Regional innovasjon	KRD, KD, NHD, LMD, FKD, Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge, SIVA
Miljøteknologi	NHD, MD, OED, KD
Kompetanse og utdanning	KD, NHD, Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge
Forskning, utvikling og kommersialisering	NHD, KD, KRD, OED, LMD, FKD, HOD
Innovasjon i næringslivet	NHD
Offentlige anskaffelser	NHD, FAD, Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge, NHO
Innovasjon i helsesektoren	NHD, HOD, Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge
Immaterielle rettigheter	NHD

Tanken bak temagruppene var at de skulle fungere som fritenkende premissleverandører for meldingsarbeidet og utarbeide hvert sitt skriftlige innspill på omkring ti sider. To av gruppene valgte å bestille delutredninger fra eksterne aktører – rapporter om henholdsvis ”Innovasjon i offentlige anskaffelser” og ”Virkemiddelapparatet og miljøteknologi” ble levert av rådgivningsselskapene Asplan Viak og Econ. Av intervjuene vi utførte gikk det imidlertid klart frem at opplegget og arbeidsmengden til de forskjellige gruppene varierte. Det var også variasjon i hvordan arbeidet ble oppfattet – mens noen la vekt på at det var preget av godt samspill, pekte andre på at det var problemer knyttet til mangel på felles kunnskapsgrunnlag eller at arbeidet simpelthen ikke grep fatt i viktige problemstillinger og således var lite nyttig.

De regionale innovasjonsverkstedene ble arrangert av NHD i samarbeid med KRD og Innovasjon Norge, og var fordelt mellom følgende steder: Tønsberg, Førde, Kapp og Narvik. Et viktig formål var å bringe sammen næringsliv, kunnskapsmiljøer, virkemiddelaktører og politikktutformere på regionalt plan og derigjennom skaffe tilveie lokale synspunkter på flaskehals og muligheter i innovasjonssystemet. NHD sa det ble lagt særlig stor vekt på å mobilisere lokale næringslivsaktører ettersom det tradisjonelt har vært en utfordring å få næringslivet aktivt involvert i innovasjonspolitikken. Mot den bakgrunn anså departementet det som en stor suksess at omkring halvparten av de mellom 60 og 110 deltagerne på hver konferanse var fra næringslivet.

Næringsministeren deltok på alle innovasjonsverkstedene, noe som ifølge NHD bidro til at han ble aktivt involvert i meldingsarbeidet på et tidlig tidspunkt. For tre av verkstedene ble det definert bestemte temaer: Miljøteknologi i Tønsberg, regional innovasjon på Kapp, og innovasjon i offentlig sektor i Førde. På hvert av arrangementene deltok også statsråden for det respektive kjernedepartementet, det vil si miljøvernministeren, kommunal- og regionalministeren og fornyings- og administra-

sjonsministeren. I tillegg til innlegg fra statsrådene og fra Innovasjon Norge, var utforming av skriftlige innspill blant deltagerne et viktig punkt på programmet. NHD brukte dessuten de regionale innovasjonsverkstedene som en anledning til å skape oppmerksomhet om arbeidet med innovasjonsmeldingen i lokale media.

Et annet sentralt initiativ var bestillingen av en analyse av det norske innovasjonssystemet fra OECD. Rapporten ble offentliggjort i juni 2008, og det hadde da i lengre tid vært en kommunikasjon mellom NHD og OECD om innholdet i rapporten. Innholdet i rapporten er oppsummert i kapittel 2.5. Dette var den mest omfattende utredningen som ble gjennomført i forbindelse med meldingsarbeidet. I tillegg ble det gjort aktiv bruk av annen ekstern ekspertise, bl.a. i temagruppene og på seminarer og samråd. NHD var dessuten opptatt av at det også skulle tas hensyn til tidligere utredninger og evalueringer - ikke minst ble evalueringen av Skattefunn fra 2008 ansett som svært relevant.

3.3 De ulike departementenes roller

Av departementene som var involvert i arbeidet utover NHD, hadde KD og KRD en særlig sentral rolle. Begge satt i sekretariatet og deltok spesielt aktivt i de ulike løpene som ble gjennomført. KD var etter NHD det departementet som var representert i flest temagrupper – i tillegg til å lede gruppen for kompetanse og utdanning, var KD med i gruppene for forskning, utvikling og kommersialisering; miljøteknologi; og regional innovasjon. Med deltagelse i to grupper utmerket ikke KRD seg spesielt i denne sammenhengen, men departementet var til gjengjeld medarrangør av de regionale innovasjonsverkstedene, og kommunal- og regionalministeren deltok selv på ett av disse arrangementene. KD var på sin side medarrangør av seminaret som ble avholdt om kommersialisering av forskningsresultater.

Engasjementet fra KD og KRD gjenspeiler dere tradisjonelle roller som ”innovasjonsdepartementer”. Begge har en eksplisitt tilknytning til innovasjonspolitikkområdet. KD ser på seg selv som et innovasjonsdepartement som har en lang tradisjon for å vektlegge forskningsbasert innovasjon. Innovasjonspolitikken oppleves ikke å stå i noen form for motsetningsforhold til forskningspolitikken, og KD understreker at de har et veldig godt forhold til NHD.

Innovasjonspolitik har også en sentral posisjon i KRD, som ikke minst ser på entreprenørskap som et av sine viktigste innsatsområder. Departementet er imidlertid tydelig på at det forholder seg til innovasjon som et middel for å oppnå målsetninger om regional næringsutvikling og opprettholdelse av bosettingsmønstre. Det legges ikke skjul på at tilnærmingen er en annen enn hos NHD, men det påpekes samtidig at NHD anerkjenner betydningen av regionale perspektiver og at forskjellene i tilnærming ikke oppleves som problematisk.

MD er et annet departement som var relativt tungt inn i prosessen med innovasjonsmeldingen. Departementet satt i sekretariatet, ledet en temagruppe om miljøteknologi og var involvert i det regionale innovasjonsverkstedet hvor miljøteknologi var tema og hvor også miljøvernministeren deltok. Som vi har vært inne på, ser det ut til at miljø og bærekraftig utvikling var tiltenkt en sentral plass i innovasjonsmeldingen allerede fra begynnelsen av. MD var blant dem som fulgte opp invitasjonen til å komme med innspill i den innledende fasen av prosessen, og argumenterte da for at ”miljøaspektet bør få en mer framtrædende plass i regjeringens innovasjonspolitik”

og at det er ”store innovasjonsmuligheter innen utvikling av miljøteknologi”. Fokuset på innovasjon i MD ser generelt ut til å være knyttet til utvikling av miljøteknologi, og departementets rolle i denne sammenheng består først og fremst i å være etterspør- rer og regulator. MD har i liten grad direkte kontakt med næringslivet, og spiller hel- ler ingen stor rolle når det gjelder å bevilge penger til teknologiutvikling.

HOD argumenterte i sitt innspill til innovasjonsmeldingen for at innovasjon i hel- sesektoren skulle få en sentral plass. Det ble blant annet vist til den femårige sats- ningen på behovsdrevet innovasjon i helsesektoren som HOD og NHD lanserte i fel- lesskap i forbindelse med statsbudsjettet i 2007, og påpekt at det ville være naturlig at satsingen ble fulgt opp i meldingsarbeidet. Som vi har sett, ble det opprettet en egen temagruppe for innovasjon i helsesektoren hvor både HOD og NHD deltok. Ifølge kildene våre har fokuset på innovasjon i HOD økt, men interessen er først og fremst knyttet til innovasjon som virkemiddel for å oppnå bedre helsetjenester. Det under- strekes at HOD mangler de økonomiske ressursene til å satse sterkt på innovasjon, og at det derfor kreves innsats og engasjement fra NHD og KD på dette området. Depar- tementet samarbeider som nevnt med NHD om behovsdrevet innovasjon, og har også lange tradisjoner for å samarbeide med KD, noe som ikke minst gjenspeiler at det er nære forbindelser mellom helsesektoren og universitetene.

De øvrige sektordepartementene OED, LMD og FKD gjorde seg også gjeldende i arbeidet med innovasjonsmeldingen. OED og FKD kom begge med innspill hvor de pekte på initiativer og ordninger av betydning for innovasjon i sine respektive sekto- rer. OED viste til flere strategier og virkemidler for forskning og teknologiutvikling innenfor olje, gass og fornybar energi. Fokuset på innovasjon er generelt sterkt i de- partementet, selv om engasjementet ikke eksplisitt knyttes til innovasjonspolitikken. I innspillet fra FKD ble det bl.a. understreket at forskning og innovasjon er et eget ho- vedmål i departementets overordnede strategi. Departementet er for øvrig opptatt av å fjerne flaskehalser, fremme samhandling og legge til rette for kommersialisering i marin sektor. Det opererer imidlertid ikke med noe klart skille mellom innovasjons- politikk og næringspolitikk, og sier dessuten at det til en viss grad opplever at forvalt- ningshensyn står i veien for innovasjon i sektoren.

LMD benyttet seg som vi har sett av møtene i statssekretærutvalget til å komme med innspill til innovasjonsmeldingen og la i den sammenheng vekt på de felles inter- essene departementet har med KRD og FKD når det gjelder det regionale nivået og primærnæringene. LMD definerer ifølge kildene våre deler av virksomheten sin som innovasjonspolitik; det er bl.a. lange tradisjoner for å fremme samarbeid mellom forskningsmiljøer og landbrukssektoren og i den senere tid har det vært et økende fokus på å utvikle nye næringer relatert til landbruket.

Som departementet med ansvar for regelverket for offentlige innkjøp, var det na- turlig at FAD deltok både i temagruppen og på samrådet som fokuserte på offentlige innkjøp og innovasjon. Departementet bidro også med et innspill i den innledende fasen av meldingsarbeidet, men fokuserte i den sammenheng forholdsvis snevert på konkurransepolitikk og innovasjon innenfor IKT-næringen. FAD synes også mer ge- nerelt å mangle klare, overordnede perspektiver på innovasjonspolitikken, til tross for at departementet ikke bare spiller en nøkkelrolle når det gjelder offentlige anskaffel- ser, men også har det overordnede ansvaret for fornyelse i offentlig sektor. Ifølge kil- dene våre er innovasjon et lite innarbeidet begrep og noe som først og fremst forbin- des med prosesser i næringslivet. Unntaket er avdelingen som jobber med IKT-poli-

tikk; her er innovasjonsperspektivet mer fremtredende og oppfattes som relevant også med henblikk på utviklingen av offentlig sektor.

3.4 Vurderinger av prosessen

Bildet kildene våre tegner er at arbeidet med innovasjonsmeldingen var preget av bred oppslutning og stor interesse. NHD omtalte meldingen som et prestisjeprosjekt, og sa det ikke minst gikk frem av at flere seksjonsledere i departementet ble tatt midlertidig ut av stillingene sine for å jobbe med meldingen på heltid. Også andre departementer understreket at det var stort engasjement for prosessen, også på politisk nivå. Det ble i denne sammenheng vist til den omfattende deltagelsen i statssekretærutvalget, og innovasjon ble sagt å være et begrep med høy politisk legitimitet.

Prosesen ble likevel beskrevet som krevende. Det ble understreket at innovasjonspolitik er et komplekst saksområde som involverer og berører flere departementer, og som derfor stiller særlige krav til koordinering. I tillegg til partipolitiske motsetninger har området potensial for å skape interessekonflikter mellom ulike departementer og fagområder. Det ble også pekt på at politikken kan skape kontroverser innad i departementene fordi innovasjonsbegrepet ikke er like godt etablert og akseptert overalt. NHD så på innovasjonspolitikken som ”overordnet uten å ha hegemoni”, og ga uttrykk for at innovasjonsmeldingen var en mer utfordrende oppgave enn andre stortingsmeldinger.

Til tross for at innovasjonspolitik oppleveres som krevende og potensielt motsetningsfylt, ble meldingsarbeidet fremstilt som harmonisk. Det ble uttrykt positiv overraskelse over hvor godt samspillet på tvers av departementene fungerte og at arbeidet foregikk uten store spenninger. Fire forhold synes å ha vært viktige i denne sammenheng. For det første opplevde partene at de i stor grad hadde samme forståelse av innovasjon og innovasjonspolitik. Det ble vedgått at forståelsen varierer noe ut fra departementenes respektive ansvars- og interessefelt, men den generelle følelsen var at det ble ”snakket samme språk”. Det skyldtes ikke minst at saksbehandlerne som jobber med innovasjonspolitiske spørsmål i de forskjellige departementene er en relativt stabil gruppe som har hatt anledning til å etablere en god dialog. Det ble dessuten påpekt at prosessen med innovasjonsmeldingen hadde bidratt til å styrke dialogen og det felles forståelsesgrunnlaget på tvers av departementene.

For det andre ble forholdet mellom departementene beskrevet som godt og åpent. Det var utbredt forståelse og respekt for at partene hadde ulike mål og interesser, og ikke minst vilje til å komme frem til felles løsninger. For det tredje ser NHDs lederskap ut til å ha vært av betydning. Det var bred enighet om at arbeidet ble ledet på en god og inkluderende måte, og NHD fikk skryt for hvordan de involverte andre departementer i prosessen. Det ble også gitt uttrykk for at det var stort rom for å bli hørt, noe som i utgangspunktet ikke ble tatt som en selvfølge.

Et fjerde forhold som kan være med på å forklare fraværet av sterke motsetninger, er at innovasjonspolitikken oppfattes som lite konkret. Det ble uttalt at innovasjonsbegrepet er diffust og at det derfor er utfordringer knyttet til å formulere konkrete prioriteringer og utforme praktisk politikk på området. Et mulig resultat av dette kan være at politikken ikke oppleveres som noe som krever særlige prioriteringer og forpliktelser, og derfor som noe det er uproblematisk å gi sin tilslutning til. Det ble også påpekt at erfaringer fra prosessen med planen for en helhetlig innovasjonspolitik

under Bondevik II-regjeringen tilsa en viss tilbakeholdenhet i forventningene til hvor handlekraftig innovasjonsmeldingen ville bli.

3.5 Konklusjon

Flere aspekter ved arbeidet med innovasjonsmeldingen ga grunn til store forventninger til resultatet. Meldingen ble presentert som et initiativ hele regjeringen stilte seg bak og som skulle bidra til en langsiktig og forpliktende innovasjonspolitik. Videre ble prosessen organisert og gjennomført på en måte som ga den solid forankring i det norske innovasjonssystemet. Den aktive involveringen av representanter fra forskjellige sektorer og interessegrupper bidro ikke bare til å legge et bredt kunnskaps- og erfaringsgrunnlag for arbeidet, men høyst sannsynlig også til å sikre et bredt eierskap til meldingen.

Ettersom innovasjonspolitik favner over flere politikkområder og krever samhandling og koordinering på tvers av departementer, har det vært viktig for arbeidet at så mange departementer var involvert. Mens det bare var fem departementer som var involvert i arbeidet med planen for en helhetlig innovasjonspolitik, var hele 14 departementer involvert i arbeidet med innovasjonsmeldingen gjennom statssekretærutvalget som koordinerte arbeidet, mens ni departementer deltok i arbeidsgruppene. Det positive bildet forsterkes av utsagnene om at prosessen var kjennetegnet av et godt samarbeidsklima, en felles forståelseshorison, lydhørhet og vilje til å komme frem til felles løsninger.

Slik sett representerer organiseringen av meldingsarbeidet et viktig forsøk på å legge grunnlaget for en helhetlig innovasjonspolitik der politikken koordineres mellom alle departementene som er berørt. Men samtidig blir også problemet med den sterke posisjonen til sektorprinsippet, slik vi har diskutert i kapittel 2, ganske tydelig. Som omtalt foran har vi indikasjoner på at det harmoniske forholdet mellom departementene dels skyldes at innovasjonspolitikken oppleves som vag og uforpliktende. Av denne grunn ble det fra enkelte hold uttrykt en avventende holdning til hvor mye som ville komme ut av meldingen.

4 Innspillene til innovasjonsmeldingen

I arbeidet med innovasjonsmeldingen ble det lagt stor vekt på at det skulle tas hensyn til kunnskapen og erfaringene som var tilstede i det norske innovasjonssystemet. Næringsminister Dag Terje Andersen gikk derfor tidlig ut med en invitasjon om å komme med skriftlige innspill til prosessen. Invitasjonen ble sendt direkte til en rekke sentrale aktører innenfor offentlig forvaltning, næringsliv og FoU-miljøer, og ble i tillegg lagt ut på hjemmesidene til NHD. Responsen var stor. Da den opprinnelige tidsfristen løp ut, hadde det kommet inn 87 innspill. Departementet valgte imidlertid å holde invitasjonen åpen, og det samlede antallet endte til slutt på omkring 200.

Dette kapitlet gir en kortfattet oversikt over innspillmaterialet. Hensikten er ikke å gi en utførlig gjengivelse av innholdet, men snarere å kartlegge hvilke aktører som bidro og hvilke interesser og synspunkter som kom til uttrykk. Oversikten bygger på en gjennomgang av 100 innspill som vi har hatt tilgang til. Det gjelder de 87 første innspillene, som alle ble publisert på NHDs hjemmesider, samt 13 innspill vi har fått oversendt fra departementet.

Hovedtyngden av materialet er relativt korte, direkte svar på invitasjonen fra næringsministeren. Der oppfordret han til å komme med ”synspunkter på utfordringer og muligheter for å styrke Norges innovasjonsevne på en måte som bidrar til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi.” Mer spesifikt spurte han om hva som er styrkene og svakhetene ved det norske innovasjonssystemet; hva myndigheter og næringsliv kan gjøre for å fremme innovasjon, både hver for seg og i fellesskap; og hvilke tiltak og virkemidler som kan bidra til å øke innovasjonsevnen i norsk økonomi. Han ba også om konkrete eksempler på vellykket innovasjon og på hindre for innovasjon i ulike bransjer og sektorer.

I tillegg er det snakk om et mindre antall mer utfyllende innspill som enten utdyper synspunktene til bestemte aktører eller diskuterer spesifikke temaer, som for eksempel kommersialisering av forskningsresultater, IPR, standardisering, innovasjon i tjenester og offentlige innkjøp som pådriver for innovasjon. Denne typen innspill kom for en stor del på direkte bestilling eller oppfordring fra NHD til utvalgte aktører eller miljøer.

4.1 Aktører

Innspillene favner bredt i det norske innovasjonssystemet når det gjelder aktører. Alle gruppene det ville være naturlig å forvente bidrag fra, er representert, deriblant politikkutformere på sentralt og regionalt nivå, virkemiddelapparatet, næringslivet og FoU-sektoren.

En oversikt over hvem som har gitt innspill, er gitt i tabell 4.1. Som det fremgår, kommer flest innspill kommer fra interesseorganisasjoner i arbeids- og næringslivet. I tillegg til NHO og LO, er flere forbund og foreninger representert, deriblant Abelia, Akademikerne, Fellesforbundet, IKT Norge, Norsk Industri og Tekna. Til sammenligning er det relativt få innspill fra enkeltbedrifter.

Tabell 4.1 viser hvordan innspillene fordeler seg på ulike grupper av aktører.

Aktørgruppe	Antall innspill
Arbeids- og næringslivsorganisasjoner	22
Bedrifter	8
Departementer	9
Finansielle aktører	6
FoU-institusjoner	12
Kommuner og fylkeskommuner (inkl. KS)	12
Privatpersoner	2
Offentlige etater,	7
Universitets- og høyskolesektoren	7
Virkemiddelapparatet	8
Diverse	7
<i>i alt</i>	100

FoU-institusjoner, som her omfatter aktører innenfor instituttsektoren så vel som kommersialiserings- og innovasjonsselskaper, har også bidratt med relativt mange innspill. Det samme gjelder myndigheter på regionalt nivå. Ti av de i alt 18 fylkeskommunene har bidratt, i likhet med Oslo kommune og Kommunenes Sentralforbund (KS) bidratt.

Når det gjelder sentrale myndigheter, har ni av 16 departementer (unntatt NHD) kommet med innspill. Mens det kan sies å være påtakelig at sentrale innovasjonsdepartementer som Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruks- og matdepartementet ikke er representert, må det understrekes at disse departementene var sterkt involvert i arbeidet med innovasjonsmeldingen på annet hold. Det gjelder spesielt KD og KRD som blant annet satt i sekretariatet for mel-dingsarbeidet.

Virkemiddelapparatet er utover nøkkelaktørene Norges Forskningsråd (NFR), Innovasjon Norge, og SIVA, representert ved Nordisk InnovationsCenter og Norsk Designråd. Når det samlede antallet innspill fra denne gruppen er åtte, reflekterer det at Forskningsrådet og Innovasjon Norge både har bidratt med to individuelle innspill hver og kommet med ett innspill i fellesskap.

De i alt syv innspillene fra universitets- og høyskolesektoren fordeler seg mellom de fire største universitetene, Handelshøyskolen BI, Universitets- og høgskolerådet, og en tverrgående gruppe som representerer realfagsmiljøene ved de høyere utdanning sinstitusjonene.

4.2 Noen overordnede observasjoner

Før vi går mer detaljert inn på hvilke interesser og synspunkter som kommer til uttrykk i innspillene, presenteres det noen overordnede observasjoner når det gjelder innholdet i materialet. Det er for det første klart at initiativet til en stortingsmelding om innovasjon blir tatt godt imot. Det uttrykkes generelt stor interesse for arbeidet og betydelige forventinger til selve meldingen. NHO argumenterer for at det er stort behov for et nytt innovasjonspolitisk løft her til lands. Organisasjonen viser til Bondevik II-regjeringens innovasjonspolitiske handlingsplan (HIP) som i deres øyne verken bidro til å styrke de innovasjonspolitiske ambisjonene eller til økt innovasjon, og uttrykker forhåpninger om at det vil komme mer ut av innovasjonsmeldingen.

Innspillene kjennetegnes for det andre av felles terminologi og et samstemt syn på hva innovasjon er og hvilke forhold som bidrar til innovasjon. Det teoretiske grunnlaget er i stor grad innovasjonsteori. Innovasjon forstås gjennomgående som et bredt fenomen. Begrepet assosieres ikke utelukkende med introduksjon av nye produkter eller produksjonsmetoder, men med nyskapning mer generelt innenfor varehandel, tjenester og offentlig sektor så vel som industrien. Det er videre en utbredt erkjennelse av at innovasjon avhenger av en lang rekke faktorer og at innovasjonspolitikken således må fokusere på mer enn næringsrettet FoU. Det legges vekt på at oppmerksomhet også må vies til utdanning, entreprenørskap, kompetanseutveksling gjennom nettverk, kontakt med leverandører og kunder, kommersialisering, markedskunnskap, innovasjonsledelse og rammebetingelser som lover og regler, infrastruktur, immaterielle rettigheter og tilgang på kapital.

Innovasjon forstås dessuten som noe som finner sted i samspill mellom flere aktører - næringsliv, FoU-institusjoner, myndigheter, virkemiddelapparat og investorer. Som en konsekvens understrekes betydningen av at man sikrer erfaringsutveksling og kompetanseoverføring mellom de ulike aktørene gjennom å etablere møteplasser eller nettverk, først og fremst på regionalt og nasjonalt nivå, men også internasjonalt. Det er også bred enighet om at det trengs en politikk som samordner målsetninger og satsninger på tvers av departementer, sektorer, virkemiddelaktører og forvaltningsnivåer. Selv om begrepet ikke benyttes i utstrakt grad, støtter innspillene generelt opp om det som omtales som en helhetlig – eller horisontal – innovasjonspolitik.

En tredje observasjon er at mens de fleste innspillene fokuserer utelukkende på innholdet i den kommende stortingsmeldingen og i innovasjonspolitikken generelt, skiller et fåtall seg ut ved også å komme med synspunkter på selve meldingsarbeidet. Det gjelder først og fremst innspillene fra NHO, Innovasjon Norge og Akershus fylkeskommune.

Innovasjon Norge og Akershus fylkeskommune vektlegger betydningen av at det sikres et bredt eierskap til meldingen. De anbefaler NHD å holde prosessen åpen og involvere flere ulike aktører, bl.a. ved å nedsette arbeidsgrupper og arrangere seminarer og workshops. Innovasjon Norge peker dessuten på viktigheten av at arbeidet med meldingen bygger på et solid faglig grunnlag, og tilbyr seg å stille egne ressurser, erfaringer og evalueringsresultater til disposisjon.

NHO tar utgangspunkt i den påståtte mangelen på resultater av den forrige regjeringens innovasjonssatsing, og peker på fire forhold som må følges opp for at innovasjonsmeldingen skal kunne bidra til et innovasjonsløft. Det oppfordres til (1) å forankre arbeidet grundig i de involverte departementene og hos berørte parter i offentlig og privat sektor for å unngå at sektorinteresser stiller seg i veien for en helhetlig innovasjonspolitik; (2) å bygge på målbare innovasjonspolitiske ambisjoner; (3) å bruke referansetesting for å si noe om hvordan situasjonen er nå og for senere å kunne måle resultatene av politikken det legges opp til; og (4) å utvikle et opplegg for å sikre at prioriteringene og forslagene i meldingen følges opp.

4.3 Interesser

Interessene som kommer til uttrykk i innspillene reflekterer helt klart bidragsytternes respektive virkefelt og målsetninger. Det er på ingen måte overraskende at de ulike aktørene bruker næringsministerens invitasjon til å fremme sine egne interesser. Det

betyr ikke at de ikke anerkjenner betydningen av faktorer som ikke direkte berører dem selv, men gjenspeiler et naturlig behov for å legitimere egen virksomhet og forsøke å oppnå økt innflytelse og bedre økonomiske vilkår.

Departementene fokuserer således på sine respektive ansvarsområder. Sektordepartementene er først og fremst opptatt av innovasjon innenfor sine sektorer; Miljøverndepartementet argumenterer for at miljøaspektet bør få en mer fremtredende plass i innovasjonspolitikken; Fornyings- og administrasjonsdepartementet vektlegger betydningen av konkurransepolitikk og IKT; og mens kvinner og entreprenørskap er viktig for Barne- og likestillingsdepartementet, er innvandrere og entreprenørskap hovedtema i innspillet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Tilsvarende gjenspeiler innspillene fra aktørene i virkemiddelapparatet ansvarsfordelingen mellom dem. Forskningsrådet fokuserer spesielt på forskning som del av innovasjonsprosessen. Innovasjon Norge påpeker at innovasjon ikke bare handler om FoU, og legger vekt på forhold som kommersialisering og kontakten bedrifter har med kunder, leverandører og egne ansatte. SIVA fremhever viktigheten av å ha en god infrastruktur for innovasjon, og Norges Designråd er opptatt av hvordan design har et innovasjonsutløsende potensial.

Interesser kommer også til uttrykk på aktørgruppenivå. For eksempel understreker så godt som samtlige fylkeskommuner et behov for sterkere regional forankring av innovasjonspolitikken. Det legges vekt på at regionene må få økt makt og myndighet på området, og at innovasjonspolitiske virkemidler i større grad må tilpasses regionale forhold. Mest konkret er innspillet fra KS som foreslår at distriktskontorene til Innovasjon Norge overføres til regionene og at regionene samtidig får større innflytelse over virkemidlene til SIVA og Norges Forskningsråd.

Innspillene fra universitets- og høyskolesektoren fremhever grunnforskning og forskningsbasert utdanning som grunnleggende forutsetninger for innovasjon. Et annet gjennomgående poeng er at det må legges bedre til rette for kommersialiseringsvirksomheten som UoH-institusjonene har blitt pålagt. Det etterspørres både bedre finansiering av denne virksomheten og at institusjonene sikres de immaterielle rettighetene også til eksternt finansierte forskningsresultater.

Videre understreker de finansielle aktørene at vellykket innovasjon forutsetter tilgang på kapital. Organisasjonene i arbeids- og næringslivsorganisasjonene vektlegger på sin side tilgang på relevant kompetanse, ikke minst innenfor realfagene, og er dessuten opptatt av at det legges til rette for entreprenørskap og at både gründere og eksisterende bedrifter sikres best mulige rammevilkår.

Det er få eksempler på interessekonflikter i innspillmaterialet. Bare på to områder forekommer det klart motstridende synspunkter. Det gjelder for det første forholdet mellom innovasjonspolitikken og regionalpolitikk, hvor fylkeskommunene uttrykker et helt annet syn enn representanter for næringslivet og FoU-miljøer. Mens førstnevnte argumenterer for at innovasjonspolitikken i større grad bør tilpasses regionale forhold, advarer ingeniør- og teknologorganisasjonen NITO mot at satsingen på innovasjon får for sterkt preg av regionalpolitikk. Slik de ser det, er det kvaliteten på prosjektene og ikke geografisk beliggenhet som bør være utløsende for å motta støtte. Tekna er også opptatt av at distriktpolitiske hensyn bør tones ned, og kommersialiseringselskapet Bioparken anbefaler at det skilles mellom næringsutvikling og distriktsutvikling og at en større andel av næringsutviklingsmidlene overføres til sentrale strøk.

Det andre området er immaterielle rettigheter til forskningsresultater. Mens UoH-sektoren vil ha de immaterielle rettighetene til eksternt finansierte forskningsresultater, gir Norsk Industri og andre representanter for næringslivet klart uttrykk for at det oppleves som problematisk at universitetsmiljøer krever eierskap til resultatene av forskning de utfører på oppdrag fra næringslivet. Ifølge Norsk Industri bidrar universitetene gjennom sine krav til å redusere innovasjonsevnen i industrielle miljøer. De anbefaler at det i innovasjonsmeldingen gis føringer for at universitetene skal praktisere en såkalt ressursmodell, som innebærer at industrien har rett til å avgjøre spørsmålet om rettigheter i de tilfellene hvor den er den dominerende bidragsyteren i form av kompetanse og finansiering

4.4 Sentrale utfordringer

Det er stor enighet på tvers av aktørgruppene med hensyn til hva som er de sentrale utfordringene, eller svakhetene, i det norske innovasjonssystemet. Én gjennomgående oppfatning er at det er for dårlig koordinering av innovasjonspolitikken på tvers av departementer, sektorer og forvaltningsnivåer. Det er først og fremst fylkeskommunene som etterlyser bedre samordning mellom det sentrale og det regionale nivået. Mer generelt fremheves svak koordinering av politikken på tvers av sektorer som et særlig problem. Dette synet uttrykkes sterkest av NHO som hevder at sektorinteressene så langt har stått i veien for en helhetlig innovasjonspolitik og at dette ”sektorproblemet” er en hovedutfordring i arbeidet med innovasjonsmeldingen. Det er også verdt å merke seg at Innovasjon Norge oppfordrer NHD til gjennom meldingen å påta seg rollen som samordner av innovasjonspolitikken ”både nasjonal og regionalt og på tvers av sektorer og bransjer, teknologier og markeder.”

Fokuset på koordinering illustrerer at det er bred oppslutning om en helhetlig, eller horisontal, innovasjonspolitik. Ifølge LO er det imidlertid behov for å utvikle en bedre forståelse av hvordan en slik horisontal innovasjonspolitik utformes.

En rekke innspill gir også uttrykk for at det er for dårlig koordinering mellom aktørene i virkemiddelapparatet, og først og fremst mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og SIVA. De sentrale argumentene er at virkemidlene til de tre aktørene overlapper hverandre og er lite samkjørte. Konsekvensen er at mange brukere opplever virkemiddelapparatet som uoversiktlig og lite tilgjengelig, og det oppfordres til styrket samspill og bedre samordning.

Et annet gjennomgangstema er at den norske forskningsinnsatsen er for lav. Det er bred enighet om at det må investeres mer i forskning innenfor både offentlig og privat sektor. Å øke næringslivets investeringer oppleves som spesielt viktig, og det etterlyses flere og bedre incentiver for å få bedrifter til å satse mer på FoU. Argumentasjonen på dette området er i stor grad knyttet opp til det daværende politiske målet om at den nasjonale forskningsinnsatsen skulle utgjøre 3 prosent av BNP innen 2010. Innspillene uttrykker stor oppslutning om dette målet, men markerer samtidig misnøye med oppfølgingen i både regjering og storting.

Like fremtredende er oppfatningen av at det er for dårlig tilgang på såkorn- og venturekapital. Finansielle aktører som Argentum og Norsk Venture påpeker at det norske markedet for private equity er lite og umodent og at det er et behov for større statlige investeringer. Videre er det en lang rekke andre aktører – ikke minst representanter fra næringslivet – som argumenterer for at det er vanskelig å skaffe risiko-

villig og kompetent kapital og at det offentlige må stimulere privat kapital til å investere mer i innovasjon. De fleste mener problemet er størst i tidlig fase eller såkornfasen, men enkelte hevder også at det først og fremst er i industrialiseringsfasen at tilbudet er mangelfullt. Det er delte meninger om hva problemet skyldes, og det hevdes fra enkelte hold at det ikke så mye er mangel på kapital som er problemet, men heller mangel på effektive strukturer for å kanalisere kapital til gode prosjekter.

4.5 Anbefalte satsingsområder

Innspillene er i stor grad samstemte i sine anbefalinger av hva det bør satses på for å øke innovasjonsevnen i Norge. Så godt som alle understreker betydningen av et vel-fungerende samspill mellom aktørene i innovasjonssystemet. Det oppfordres til å legge til rette for et nært samarbeid mellom næringsliv, FoU-miljøer, myndigheter, virkemiddelapparat og finansielle aktører. Målet er å sikre erfaringsutveksling og overføring av kunnskap og kompetanse, og det er bred enighet om at det må satses på tiltak som stimulerer til etablering av møteplasser, nettverksbygging, klyngedannelse og mobilitet.

Det er også et fokus på å sikre kunnskaps- og kompetanseoverføring gjennom internasjonale koplinger. Sentrale argumenter i denne sammenheng er at bedrifter må stimuleres til å delta i internasjonale innovasjonsmiljøer og til å nyttiggjøre seg internasjonal FoU. Norske forskningsmiljøer oppmuntres til å styrke sin internasjonale profil, og sike tilgang til utenlandsk kompetanse bl.a. gjennom en oppmykning av arbeidsinnvandringspolitikken. Norsk deltagelse i EUs forskningsprogrammer anses for å være svært viktig. Det tas dessuten til orde for tiltak som sikrer at internasjonale selskaper legger strategiske funksjoner til Norge, og for å legge til rette for import av globale innovasjoner. Internasjonale koplinger hevdes også å være av betydning for utformingen av innovasjonspolitikken i den forstand at vi kan lære av andre lands politikk og virkemidler.

Flere innspill argumenterer for at innovasjonspolitikken bør rettes inn mot bestemte sektorer eller teknologier. Noen mener satsingsområdene bør være sektorer hvor Norge har konkurransefortrinn - olje og gass, energi og miljø, og marin og maritim sektor, eller nye teknologier som IKT, nanoteknologi og bioteknologi.

En rekke aktører ser store muligheter i å satse sterkere på innovasjon i tjenester. Det påpekes gjentatte ganger at til tross for at tjenestesektoren er den største sektoren i norsk økonomi, er det lite fokus på tjenesteinnovasjoner i virkemiddelapparatet. LO argumenterer for at det må "skapes en politikk for sektoren som er helhetlig, men som også tar høyde for de forskjeller som finnes innen sektoren." Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge hevder på sin side at tjenesteinnovasjon ikke er noe som skjer innenfor en bestemt sektor og mener at det "å snakke om en samlet tjenestesektor som behøver en spesiell policy blir meningsløst." De slutter imidlertid opp om at innovasjon i tjenester bør vies oppmerksomhet i innovasjonspolitikken og understreker at det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for politikktutformingen på dette området.

Videre fremheves innovasjon i offentlig sektor som et viktig satsingsområde. Norges Forskningsråd legger særlig vekt på at innovasjonsevnen innenfor helse- og omsorgssektoren styrkes for å møte utfordringene den kommende eldrebølgen vil innebære. Det kan bemerkes at hverken sentrale eller regionale myndigheter utmerker seg som sterke talsmenn for innovasjon i offentlig sektor. Fornyings- og administrasjons-

departementet nøyer seg med å presisere betydningen av IKT for prosessinnovasjoner i det offentlige, og av de øvrige departementene er det bare Helse- og omsorgsdepartementet som fokuserer på offentlige aktørers innovasjonsevne.

Blant fylkeskommunene nevnes betydningen av innovasjon i offentlig sektor i bare tre av til sammen ti innspill.

I tillegg til innovasjon innenfor offentlig sektor er det mange som er opptatt av at offentlige innkjøp og reguleringer må brukes til å fremme innovasjon mer generelt. Staten oppfordres til å være bevisst hvordan den i egenskap av å være kunde og regulator kan fungere som en katalysator for innovasjon i næringslivet. Dette temaet tas imidlertid ikke opp i innspillene fra sentrale og regionale myndighetene, med ett unntak, nemlig Helse- og omsorgsdepartementet som tar til orde for ”en sentralt forankret nasjonal policy for offentlige innkjøp med vekt på nyskaping og fornyelse.”

Et annet gjennomgangstema er behovet for økt satsing på teknologi- og realfag. Det understrekes at næringslivet må sikres tilgang på nødvendig kunnskap og kompetanse og at økt rekruttering til realfagene og styrking av forskningen på dette feltet er av avgjørende betydning. SINTEF argumenterer for at det må bli enklere å importere realfagskompetanse fra utlandet gjennom tilrettelegginger i innvandringspolitikken.

Det er også bred enighet om at innovasjonspolitikken må ha et sterkt fokus på etablerere og entreprenørskap. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet fremhever betydningen av en entreprenørskapssatsing overfor henholdsvis innvandrere og kvinner. Mer generelt legges det vekt på å styrke entreprenørskapsopplæringen i skolen og innenfor høyere utdanning. Utdanningsforbundet er opptatt av at opplæringen har en solid forankring i læreplaner og styringsdokumenter, og det blir fra høyere utdanningsinstitusjoner argumentert for at den integreres i flere studieprogrammer og knyttes tett opp til praksisordninger. Videre etterlyses det bedre rammebetingelser for etablerere. Ifølge Bedriftsforbundet er bedre trygderettheter når det gjelder arbeidsledighet, sykdom, fødsel og svangerskap ”en forutsetning for at flere med kreativitet og pågangsmot vil påta seg arbeidet og ansvaret for å starte og drive egen bedrift.” Flere påpeker dessuten at det må kuttes i skjemaveldet og avgifts- og skattebelastningene nystartede bedrifter står overfor.

4.6 Vellykkede virkemidler

I invitasjonen til å komme med innspill ba næringsministeren om synspunkter på hvilke virkemidler som kan bidra til å øke innovasjonsevnen i Norge. Ikke alle innspillene sier noe om dette, men de som gjør det, er i stor grad samstemte i synet på hvilke av de eksisterende virkemidlene som er vellykkede og bør videreføres.

Det gjelder først og fremst Skattefunn. Ordningen fremheves som svært viktig for næringslivet, og er ifølge NHO ”det enkelttiltaket som i dag utløser mest FoU-basert innovasjon i norsk næringsliv.” Det understrekes på bred front at ordningen må videreføres og det uttrykkes også et ønske om at den styrkes og videreutvikles.

Nordland fylkeskommune anbefaler ”å differensiere ordningen i de områdene som har lav innovasjon” og Bedriftsforbundet argumenterer for en videreutvikling av støtten til ulønnet FoU-innsats.

Det skal nevnes at det også er et par eksempler på en mer reservert holdning til Skattefunn. Matforsk mener ordninger er kjennetegnet av dårlig forutsigbarhet når det

gjelder betingelser og krav til søknaden, og påpeker at bedrifter opplever at prosessen med å søke er for ressurskrevende i forhold til hva de får igjen. LO anbefaler på sin side å ”avvente evalueringen av ordningen før det tas stilling til videreføring og til eventuelt andre tilsvarende incentivordninger.”

I tillegg er det stor oppslutning om OFI/IFU (offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter), FORNY-programmet og senterordninger som Norwegian Centres of Expertise (NCE) og Sentre for forskningsdrevet innovasjon. Også brukerstyrte forskningsprogrammer og infrastrukturvirkemidlene til SIVA trekkes frem som vellykkede virkemidler.

5 Innovasjonsmeldingen

Som beskrevet i foregående kapitler, ble arbeidet med innovasjonsmeldingen organisert som en relativt bred prosess – både eksternt med en åpen invitasjon til å komme med innspill og gjennomføring av ulike konferanser og seminarer, og internt med brede samarbeidsprosesser mellom flere departementer. Arbeidet med meldingen tok også relativt lang tid: Fra næringsministeren annonserte at departementet ville starte arbeidet med meldingen til den ble publisert i begynnelsen av desember 2008, gikk det vel to år. Det burde derfor ligge godt til rette for at meldingen presenterte en gjennomarbeidet analyse av det norske innovasjonssystemet og dets utfordringer.

I det følgende analyserer vi meldingens innhold nærmere. Vi oppsummerer først hvilken forståelse av innovasjon og innovasjonssystemer som ligger til grunn for meldingen, og hvilken betydning innovasjon tillegges i den økonomiske utviklingen. Deretter tar vi for oss hvilken strategi regjeringen har for å tilrettelegge for innovasjon og hva slags virkemidler som anvises i innovasjonspolitikken.

5.1 Innovasjonsbegrepet og betydningen av innovasjon

Hovedperspektivet i innovasjonsmeldingen er at innovasjon er viktig for samfunnsutviklingen, samtidig som innovasjon ikke oppfattes som noe mål i seg selv, men noe som skal bidra til å utvikle et bærekraftig velferdssamfunn. Dette signaliseres både gjennom meldingens tittel ”Et nyskapende og bærekraftig Norge” og i meldingens første avsnitt der innovasjon og omstilling settes inn i følgende kontekst (s. 5):

”Regjeringen vil ha et samfunn der velferdsordningene er blant de beste i verden.

Vi vil ha et samfunn med konkurransedyktige bedrifter over hele landet. Og vi vil ha et samfunn der vi dekker våre behov på en måte som ikke ødelegger for kommende generasjoner. Innovasjon og omstilling vil være en nøkkel for å få til dette.”

Innovasjon defineres generelt som å fornye eller lage noe nytt, og dette er utdypet mer spesifikt til å gjelde (s. 13):

”en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier.”

Mens innovasjonsbegrepet tradisjonelt har vært knyttet til industri og teknologiutvikling, understrekes det i meldingen at innovasjon er noe som skjer i alle næringer, og både i offentlig og privat sektor. Dette følges opp ved at innovasjon drøftes ganske bredt i forhold til ulike sektorer, og et viktig bidrag fra meldingen er dens sterke fokus på innovasjon i offentlig sektor.

Meldingen er også forankret i innovasjonssystemtilnærmingen. Den er tydelig på at innovasjonsprosesser påvirkes av en rekke forhold i samfunnet, og presiserer dette på følgende måte (s. 14):

”I denne meldingen legger regjeringen til grunn en bred forståelse av begrepet innovasjonssystem som inkluderer alle rammebetingelser, strukturer og institusjoner som har vesentlig betydning for om private og offentlige virksomheter lykkes i sitt arbeid med å få frem lønnsomme innovasjoner. Det innebærer at det norske innovasjonssystemet inkluderer de fleste politikkområder, regelverk, offentlige næringsstøttesystemer, sosiale strukturer og støtteapparat, forsknings- og undervis-

ningsinstitusjoner, medarbeidere og ledere, kunder, leverandører, markedsforhold m.m.”

Et viktig perspektiv i meldingen er at innovasjon må sees i sammenheng med omstilling, og at innovasjon og omstilling er viktig for å få til en ønsket utvikling av samfunnet. Eksempelvis sies det at nyskaping og omstilling er den beste måten å møte utfordringene globaliseringen medfører (s. 17), og at innovasjon og entreprenørskap er av stor betydning for regional utvikling ved å være en vesentlig drivkraft for utvikling av robuste næringsmiljøer over hele landet.

I noen grad trekkes det også inn et kriseperspektiv; meldingen henviser til at det i urolige tider er viktig å tenke fremover, og at kriser kan være en sterk drivkraft for endring og innovasjon (s. 17). I denne sammenheng vises det til Schumpeter og hans analyse av kreativ destruksjon, der ødeleggelse av gamle strukturer bidrar til at det skapes nye strukturer. Og det henvises bl.a. til den vellykkede utviklingen i Kongsberg der sammenbruddet av Kongsberg Våpenfabrikk på slutten av 1980-tallet la grunnlaget for det vitale og konkurransedyktige miljøet man har i dag.

Generelt kan det sies at den forståelsen av innovasjon og hvordan innovasjon foregår som kommer til uttrykk i meldingen, synes å være i rimelig godt samsvar med den forståelsen som gjør seg gjeldende i fagmiljøene på området. Dog bør det kommenteres at det er tendenser til å se bort fra kompleksiteten i innovasjonsprosessene, og til å fremstille innovasjon som et mer harmonisk fenomen enn det som kan være tilfelle i praksis.

Dette kommer særlig tydelig frem i overskriften ”Innovasjon er vellykket utnyttelse av nye ideer”, der man langt på vei antyder at innovasjonspolitikken dreier seg om å finne frem til og å støtte de ”vellykkede” prosjektene. Men et innovasjonsprosjekt behøver i seg selv langt fra å være ”vellykket” for å være viktig. Innovasjon er forbundet med risiko, det dreier seg om å utvikle og prøve ut nye måter å gjøre ting på, og det er alltid muligheter for å gjøre feil. Det å gjøre feil, og lære av dem, er derfor viktig i enhver innovasjonsprosess. Ved utforming av virkemidler er det derfor viktig å være bevisst på at det alltid vil være risiko for at prosjekter man støtter er ”mislykket” i den forstand at de ikke fører frem til forventede resultater. Men samtidig kan et ”mislykket” prosjekt ha stor betydning for kunnskapsutviklingen på det aktuelle området, og eksempelvis danne grunnlag for nye prosjekter med stort potensial. Det er derfor viktig med en ”bred” forståelse av hva innovasjonsprosesser dreier seg om, og virkemidlene må innrettes slik at de gir rom for det mangfoldet som ofte vil være nødvendig for å lykkes innenfor et område.

Det kan også kommenteres at meldingen er relativt forsiktig i sin diskusjon av kriser. Den tar riktignok en klar reservasjon ved å presisere at formålet ikke har vært å diskutere de ”akutte utfordringene” i forbindelse med finanskrisen som var i ferd med å slå inn for fullt på det tidspunktet meldingen ble lagt frem. Men samtidig kunne krisen vært en god foranledning til å drøfte på mer prinsipielt grunnlag hvordan den tydeliggjør behovet for evne til innovasjon og langsiktig omstilling i økonomien, uten at man dermed behøvde å drøfte spesifikke tiltak.

5.2 Status for innovasjon

Et tilbakevendende spørsmål vedrørende innovasjonsaktiviteten i Norge er hvordan landet kommer ut i sammenlikning med andre land. En klar tendens på 2000-tallet er

at Norge skårer lavt i slike sammenlikninger. Dette bekreftes i den senest foreliggende oversikten fra European Innovation Scoreboard (EIS) som er gjengitt i meldingen (s. 30). Her rangerer Norge som nummer 20, og ligger under gjennomsnittet av EU27. Det er faktisk bare østeuropeiske land i tillegg til Spania som skårer dårligere. I kontrast til dette kommer de andre nordiske landene svært høyt på rangeringen, med Sverige som nummer én, Finland som nummer tre og Danmark som nummer fem.

At Norge skårer så svakt på denne indeksen, står i klar kontrast til den økonomiske utviklingen med et svært høyt BNP per innbygger, også når det korrigeres for olje-økonomien, og et meget godt utviklet velferdssamfunn. I meldingen blir dette nokså grundig diskutert. Det konstateres at indeksen ikke gir et utfyllende bilde av evnen til innovasjon og omstilling. Av forhold som bidrar til dette, nevnes blant annet den sterke vektleggingen av høyteknologisektorer, der en høyteknologisk virksomhet defineres som en virksomhet med høy FoU-innsats i forhold til omsetningen. I meldingen konstateres det at siden det ikke nødvendigvis er noen direkte sammenheng mellom FoU-innsatsen målt som andel av omsetningen og bidraget et selskap gir til verdiskapingen i samfunnet, vil ikke den sterke vektleggingen av FoU-aktivitet gi et adekvat uttrykk for hva som er situasjonen i norsk næringsliv. Det er også et viktig poeng at indeksen generelt undervurderer innovasjonsaktiviteten i økonomier som har et lite innslag av FoU-intensive virksomheter.

Et annet forhold som understrekes i meldingen, er indikatorenes fokus på sluttprodukter, mens viktige deler av norsk næringsliv er i prosessindustrier. Et tredje forhold er at innovasjon i tjenestesektoren i liten grad fanges opp i undersøkelsen.

Alt i alt konkluderer meldingen med at European Innovation Scoreboard "er av begrenset relevans når man skal gi et samlet bilde av innovasjonstilstanden i norsk økonomi", og det sies at "undersøkelsen i seg selv har ingen direkte implikasjoner for norsk politikkutforming" (s.31). Samtidig understrekes det imidlertid at de områdene EIS beskriver, er sentrale for norsk innovasjonspolitik.

Det er grunn til å merke seg meldingens klare kritikk av European Innovation Scoreboard og de reservasjoner den tar med hensyn til indikatorenes beskrivelse av innovasjonstilstanden i norsk økonomi. Klarere kan det neppe sies at det systemet som er etablert internasjonalt for å følge innovasjonsaktiviteten i de enkelte land, ikke er egnet til å gi et adekvat bilde av situasjonen, i alle fall hva gjelder Norge. Vi er enig i meldingens vurdering av at indikatorene ikke gir en dekkende beskrivelse av innovasjonsaktiviteten, og det er et særskilt problem at indikatorene benyttes normativt, dvs. at det fremstilles som et mål å score høyest mulig på de ulike indikatorer.

Lenger ut i meldingen følges dette opp ved å henvise til at forskning og teknologitvillingen lenge har vært sentrale drivkrefter for innovasjon. Men samtidig påvirkes utviklingen av en rekke andre forhold som også har betydning for omstilling og innovasjon, det vises bl.a. til "den nordiske modellen" og hvordan politiske og institusjonelle forhold i samfunnet virker sammen og gir viktige forutsetninger for innovasjon. Og det konkluderes med følgende (s.36):

"Alt i alt mener regjeringen evnen til innovasjon og omstilling har vært god i den norske økonomien. Vi har lyktes med å kanalisere ressurser til områder med høy avkastning – og med å omstille og fornye oss. Det finnes gode eksempler på stor fornyingsevne fra hele landet, og denne evnen har gitt seg utslag i høy verdiskaping og velferd."

Selv om det ikke er noe grunnlag for å bestride denne beskrivelsen, er det samtidig grunn til å reise spørsmål om den positive beskrivelsen av situasjonen i Norge bidrar til å undervurdere behovet for fremtidige omstillinger, og dermed også å undervurdere behovet for en aktiv innovasjonspolitik. Som vi kommer tilbake til i kapittel 8, mangler meldingen en mer kritisk analyse av ulike omstendighetene som ligger til grunn for at Norge er i en såpass gunstig situasjon, og hvilket behov det er for fremtidige omstillinger for å opprettholde denne situasjonen. Det mangler blant annet en analyse av hvilke fremtidige utfordringer det norske samfunnet står overfor i forbindelse med behovet for omstilling til ny og mer kunnskapsbasert næringsvirksomhet etter hvert som inntektene fra olje og gass vil falle.

5.3 Meldingens forslag

I følge meldingen er målet for innovasjonspolitikken å styrke innovasjonsevnen slik at den bidrar til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi (s.39), og politikken drøftes ut fra de overordnede begrepene et skapende samfunn, skapende mennesker og skapende virksomheter.

Før vi kommenterer forslagene nærmere er det viktig å understreke stortingsmeldingenes karakter. Deres primære funksjon er å legge saker frem for Stortinget, gjennomgå status på et område og eventuelt presentere visjoner og perspektiver for utviklingen på området, og dernest drøfte politiske strategier. I en stortingsmelding fremmes det derimot ikke konkrete forslag om bevilgninger og lovendringer. Det skal også tas i betraktning at regjeringen understrekte at innovasjonsmeldingen ikke skulle presentere konkrete strategier for å møte problemene som oppstod som følge av finanskrisen, idet dette ble fulgt opp i krisepakken noen uker senere.

I tabell 5.1 er det gitt en oversikt over meldingens forslag slik de er oppsummert i meldingens sammendrag. De to første forslagene i oversikten gjelder små og mellomstore bedrifter (SMB) og entreprenørskap, og gjelder henholdsvis å utvikle en generell næringspolitisk strategi for SMB og å utvikle en handlingsplan for mer entreprenørskap i utdanningen, spesielt i høyere utdanning.

En del av forslagene er rettet generelt mot innovasjonsprosesser, forskning og problemstillinger knyttet til kommersialisering av forskning. Dette gjelder forslag 3 om medarbeiderdrevet innovasjon, og forslagene 5, 6, 8 og 10 om henholdsvis forskning i næringslivet, kommersialisering av gode forretningsideer, beskyttelse av rettigheter og design som innovasjonsverktøy.

Noen av forslagene er sektororienterte, dette gjelder spesielt forslag 4 om innovasjon i offentlig forvaltning, der det særlig pekes på helse- omsorgssektoren som en viktig sektor. Videre gjelder det forslag 7 om miljøvennlige innovasjoner der det er foreslått å utvikle en strategi for miljøteknologi, og det gjelder innovasjon i tjenestesektoren.

Endelig gjelder noen av forslagene utviklingen av virkemiddelapparatet og innovasjonspolitikken mer generelt. Dette gjelder forslag 9 om økte bevilgninger til forskning og innovasjon og helhetlige evalueringer av SIVA og Innovasjon Norge, og det gjelder forslag 12 om å forbedre kunnskapsgrunnet for innovasjonspolitikken og opprette strategiske råd på enkeltområder, der det siste spiller tilbake på forslag om råd knyttet til SMB (forslag 1) og et råd for miljøteknologi (forslag 7).

Tabell 5.1: Innovasjonsmeldingens forslag

Forslag	Type tiltak*)
<i>1. Innovasjon i små og mellomstore bedrifter</i>	
- Utarbeide en overordnet næringspolitisk strategi for SMB	Strategi
- Opprette et strategisk råd for å styrke dialogen med bedriftene	Råd
<i>2. Kultur for entreprenørskap</i>	
- Handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen med særlig vekt på høyere utdanning	Handlingsplan
- Utrede ordninger som stimulerer til entreprenørskap blant seniorer	Utredning
<i>3. Medarbeiderdrevet innovasjon</i>	
- I samarbeid med LO og NHO utrede tiltak for å fremme medarbeiderdrevet innovasjon, spesielt i bygge- og anleggsnæringen	Utredning
<i>4. Innovasjon i offentlig forvaltning</i>	
- Vurdere om dagens insentiver er gode nok	Utredning (?)
- Nedsette et offentlig utvalg for vurdering av muligheter for innovasjon i omsorgssektoren	Off. utvalg
- Styrke kliniske enheter for utprøving av legemidler og behandlingsmetoder	Bevilgning (?)
<i>5. Forskning i næringslivet</i>	
- Økte bevilgninger til brukerrettede forskningsprogrammer	Bevilgning
- Gjennomgå kriterier for tildeling av midler til nærings-phd	Utredning (?)
- Utrede muligheten for etablering av et havlaboratorium	Utredning
<i>6. Kommersialisering av gode forretningsideer</i>	
- Bedre informasjon om dagens virkemidler	Informasjon
- Vurdere nye virkemidler	Utredning (?)
<i>7. Miljøvennlige innovasjoner</i>	
- Bevilge mer forskningsmidler til utvikling av miljøteknologi	Bevilgning
- Nasjonal strategi for miljøteknologi	Strategi
- Strategisk råd for miljøteknologi	Råd
<i>8. Beskyttelse av rettigheter</i>	
- Tiltakspakke for patenter og andre rettigheter	Handlingsplan (?)
- Forbedret undervisningstilbud og et mer moderne lovverk	
<i>9. Virkemidler for innovasjon</i>	
- Øke bevilgninger til forskning og innovasjon	Bevilgning
- Helhetlige evalueringer av SIVA og Innovasjon Norge	Evalueringer
<i>10. Design som innovasjonsverktøy</i>	
- Opprette et designdrevet innovasjonsprogram	Nytt program
<i>11. Tjenesteinnovasjoner</i>	
- Utvikle effektive og treffsikre virkemidler for økt innovasjon i tjenestesektoren i dialog med organisasjonene	Nye virkemidler (?)
<i>12. Innovasjonspolitikken</i>	
- Forbedre kunnskapsgrunnlaget	Utredninger (?)
- Opprette strategiske råd på enkeltområder	Råd

*)Dersom meldingen er uklar på tiltak, er dette angitt med spørsmålstegn.

Meldingens forslag dekker de fleste temaene som ble gitt i innspillene til meldingen (jf kapittel 4), og regjeringen synes således å ha vært lydhør for synspunktene til partene i innovasjonssystemet. Det er imidlertid få eksempler på at synspunktene følges opp med konkrete tiltak. Innspillene viste at å øke den nasjonale forskningsinn-

satsen ble sett på som en av de største utfordringene. Selv om meldingen slår fast at regjeringen har ”høye ambisjoner for norsk forskningsinnsats”, blir det sagt lite håndfast om hvordan disse ambisjonene skal nås og det henvises i stor grad til den kommende forskningsmeldingen. Ifølge innspillene var det også utfordringer knyttet til tilgangen på venturekapital. Her svarer meldingen med å påpeke at regjeringen skal ”følge situasjonen nøye” og ”løpende vurdere behovet for særskilte tiltak”.

Et tredje fremtredende tema i innspillene var behovet for bedre koordinering av innovasjonspolitikken. Til tross for at det også var et sentralt poeng i OECDs vurdering av det norske innovasjonssystemet, gir meldingen liten oppmerksomhet til spørsmålet om hvordan innovasjonspolitikken bør organiseres og styres. I et kort avsnitt om videreutvikling av innovasjonspolitikken erkjennes betydningen av samordning på tvers av departementer og politikkområder, men uten noen tydelig diskusjon av organisatoriske implikasjoner. Den eneste avklaringen som gjøres, er at det etter regjeringens syn er ”nødvendig at sentrale innovasjonspolitiske problemstillinger diskuteres i regjeringen samlet, heller enn at det opprettes et eget underutvalg av regjeringen for innovasjonspolitikken” (s. 48).

Et gjennomgående inntrykk av meldingens forslag er at de er relativt generelle i karakter; de er lite spesifikke med hensyn til å peke på hvilke utfordringer knyttet til innovasjonsaktivitet som er målet for tiltakene, og de er lite konkrete i å anvisne strategier for hvordan aktuelle problemer eller utfordringer skal møtes.

Noen av forslagene er også så allmenne at det er vanskelig å se om de egentlig bidrar til å utvikle innovasjonspolitikken. Dette gjelder særlig forslag 1 som er rettet helt generelt mot SMB-sektoren; det skal opprettes et strategisk råd for å styrke dialogen med bedriftene, og det skal utarbeides en overordnet næringspolitisk strategi for disse bedriftene. Det er vanskelig å se at dette inkluderer noe av spesifikk interesse for innovasjonspolitikken ut over at de generelle rammebetingelsene for SMB selvsagt kan ha en viss betydning for disse bedriftenes innovasjonsaktivitet.

Tilsvarende kan det reises spørsmål om forslag 11 som gjelder tjenesteinnovasjoner. Riktignok er innovasjon i tjenestenæringene relativt mindre utforsket enn i innovasjon i industrinæringene, men samtidig er innovasjonspolitiske virkemidler i hovedsak generelle i karakter og diskriminerer ikke mellom næringer bortsett fra i de tilfelle de er spesifikt rettet mot bestemte næringer. En av tjenestenæringene, nemlig reiselivsnæringen, er allerede et viktig satsingsområde. Siden tjenestenæringene dekker en meget stor andel av det samlede næringslivet og utgjør en meget heterogen sektor, er det derfor vanskelig å se at det vil være mulig å utvikle ”effektive og treffsikre virkemidler” for økt innovasjon i tjenestesektoren. Men selvsagt er det positivt at man utvikler kunnskapsgrunnlaget om innovasjonspolitikken rettet mot disse delene av næringslivet.⁴⁷

De fleste av forslagene dreier seg om videreutvikling av eksisterende innsatsområder, som forskning i næringslivet, kommersialisering av forskningsresultater og beskyttelse av rettigheter. Hvis man skal søke etter områder som representerer en viss

⁴⁷ NHD har tidligere gjennomført et prosjekt som har analysert innovasjon i tjenesteytende næringer, jf. bl.a. rapporten ”Innovasjon i tjenester”, ECON rapport nr 2005-080 gjennomført i samarbeid mellom ECON Analyse og Menon AS. Dette blir nå fulgt opp ved at NHD i november 2009 lyste ut et anbud om å utrede grunnlaget for innovasjonspolitiske virkemidler for tjenestesektoren.

grad av nyutvikling i innovasjonspolitikken, er det tre områder som peker seg ut, nemlig:

- Medarbeiderdrevet innovasjon
- Miljøvennlige innovasjoner
- Innovasjon i offentlig forvaltning.

Forslaget om *medarbeiderdrevet innovasjon* innebærer å utrede tiltak i samarbeid med partene i arbeidslivet, og kan sees som et viktig bidrag til å videreutvikle den norske modellen basert på samarbeid i næringslivet. Dette er et felt med lange tradisjoner i Norge, og gjelder et område der norsk næringsliv trolig har et stort fortrinn.

Miljøvennlige innovasjoner kan sies å være et hovedområde for regjeringens politikk, og vektleggingen av dette perspektivet fremkommer også i tittelen på meldingen – Et nyskapende og bærekraftig Norge. I meldingen er en bærekraftig utvikling trukket opp som et overordnet perspektiv, og innovasjonspolitikken skal bidra til en slik utvikling. I meldingen diskuteres dette særlig i forhold til to temaer, nemlig utvikling av fornybar energi og satsing på miljøteknologi. Mens arbeidet med utvikling av fornybar energi er godt i gang, blant annet gjennom en betydelig forskningsinnsats og organisering av egne forskningssentre⁴⁸, innebærer meldingens forslag om satsing på miljøteknologi et nytt tiltak. Det pekes på at dette området representerer et betydelig utviklingspotensial, og det foreslås nedsatt et strategisk råd med representanter for myndigheter, kunnskapsmiljøer og næringslivet. Rådet skal organiseres i samspill mellom NHD og MD, med NHD som leder av rådet og med bistand fra MD, mens rådets sekretariat skal ledes av MD og med bistand fra NHD.⁴⁹

Det tredje området gjelder *innovasjon i offentlig forvaltning* som egentlig gjelder to områder, nemlig innovasjon i helse- og omsorgssektoren og innovasjon i offentlig forvaltning mer generelt.

Når det gjelder helse- og omsorgssektoren, er dette en meget stor sektor med over 260.000 sysselsatte årsverk, og kostnader til helse utgjorde i 2007 nærmere 9 prosent av BNP (meldingen s. 130). HOD er for øvrig det nest største ”forskningsdepartementet” ut fra bevilgninger til forskning med over to milliarder årlig til forskning. Bare KD har større forskningsbevilgning. I meldingen pekes det på de store utfordringene sektoren står overfor med en økende andel eldre i befolkningen, og at innovasjon vil kunne medføre betydelige helseforbedringer og gi store innsparinger.

I meldingen foreslås nedsatt et offentlig utvalg for vurdering av muligheter for innovasjon i omsorgssektoren, noe som ble fulgt opp sommeren 2009.⁵⁰ Det aktuelle utvalget er avgrenset til *omsorgssektoren*, dvs. at det ikke inkluderer helsesektoren. Når det gjelder helsesektoren, har det imidlertid pågått et arbeid en tid. Meldingen omtaler et samarbeid mellom HOD og NHD om en femårig satsing på behovsdrevet innovasjon og næringsutvikling som ble startet i 2007. I meldingen signaliseres at dette skal forlenges til ti år forutsatt at det får en positiv halvveisevaluering (s. 135). Det pekes også på kommersialisering som et viktig område relatert til helsesektoren,

⁴⁸ Norges Forskningsråd har blant annet et stort forskningsprogram RENERGI som adresserer disse spørsmålene. Det er også opprettet i alt 8 forskningssentre for miljøvennlig energi (FME) fra 2009.

⁴⁹ Rådet ble nedsatt i desember 2008, dvs. samtidig med offentliggjøringen av innovasjonsmeldingen. Rådet skal gi innspill til og følge opp regjeringens arbeid med en nasjonal strategi for miljøteknologi.

⁵⁰ Regjeringen nedsatte utvalget i juni 2009. Det har fått i oppgave å vurdere nye løsninger og komme med forslag til utforming av framtidens sykehjem, boformer og tjenestetilbud. Innstilling skal leveres første halvår 2011.

og regjeringen vil undersøke om eksisterende virkemidler er velegnet for denne sektoren. Ut over dette fremmes det imidlertid ikke flere konkrete forslag knyttet til denne sektoren.

Når det gjelder innovasjon i offentlig forvaltning, gjennomgås dette nokså bredt i meldingen i et eget kapittel (kapittel 8), det pekes på at offentlig sektor skal ha insentiver til fornying, og det gjennomgås ulike områder både for fornying i offentlig sektor og hvilke bidrag offentlig sektor kan gi til innovasjon i privat sektor gjennom offentlige anskaffelser. Det heter bl.a. at offentlig sektor har en rolle som ”krevende kunde” (s. 135), det vises til eksempler på hvordan offentlige anskaffelser har bidratt til innovasjon, bl.a. anskaffelser av Vegvesenet og anskaffelser i forbindelse med større utbyggingsprosjekter som OL på Lillehammer og Gardermoen. Det heter at: ”Når andre samfunnshensyn tillater det, ønsker regjeringen at det offentliges valg av løsninger skal virke innovasjonsfremmende for samfunnet sett under ett” (s. 139). I meldingen er det imidlertid ikke fremmet noen konkrete forslag i denne forbindelse.

Det kan være verdt å merke seg dette, spesielt på bakgrunn av at det som ledd i forarbeidet til meldingen var nedsatt en egen arbeidsgruppe som arbeidet med offentlige anskaffelser. Gruppen ble ledet av Forskningsrådet og hadde i tillegg representanter fra Innovasjon Norge, NHO, FAD og NHD. Gruppens arbeid synes imidlertid i liten grad å ha blitt fulgt opp gjennom konkrete forslag i meldingen. Riktignok har meldingen en del henvisninger OFU/IFU-ordningen⁵¹ som generelt ansees som et svært vellykket virkemiddel, og det foreslås en viss styrking av denne, men det mangler forslag som på en tydeligere måte viser at det offentlige skal styrke sin rolle som en pådriver for innovasjon.

5.4 OECD-analysen

Som vi har gjennomgått i kapittel 2, ble det i forbindelse med meldingsarbeidet gjennomført en studie av norsk innovasjonspolitik av OECD. Studien ble gjennomført etter initiativ fra departementet, men studien er et uavhengig arbeid som OECD innestår for, selv om det selvsagt har vært mye kontakt mellom departementet og OECD i forbindelse med arbeidet. Studien ble offentliggjort våren 2008, det vil si et halvt år før meldingen ble presentert.

Meldingen oppsummerer hovedkonklusjonene til OECD, og fremstiller studien som en svært positiv analyse av norsk innovasjonspolitik. Det pekes på at det norske innovasjonssystemet i hovedtrekk oppfyller alle krav til internasjonal ”best practice”, og at det offentlige virkemiddelapparatet fungerer godt, selv om det kan være på tide med en ny, bred evaluering av aktørene.

Selv om meldingens oppsummering er dekkende for de deler av utredningen den oppsummerer, er det samtidig en tendens til at den fremhever utredningens positive vurderinger av den norske innovasjonspolitikken, mens de mer kritiske vurderingene i liten grad refereres. Det er særlig to forhold der det etter vårt syn ville være ønskelig med en diskusjon i meldingen.

⁵¹ Ordningen gjelder offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU) og innebærer et forpliktende og målrettet samarbeid mellom næringslivet og det offentlige. Ordningen skal stimulere til et nært utviklings samarbeid mellom en krevende kundebedrift/offentlig etat og en eller flere leverandørbedrifter.

Det ene gjelder behovet for å få til en bedre styring (governance) av innovasjonssystemet, og problemene knyttet til den sterke posisjonen sektorprinsippet har i norsk forvaltning. Dette er noe OECD fremhever i samme avsnitt som det konstateres at det norske systemet i stor grad korresponderer med internasjonal god praksis. Som vi har referert i kapittel 2, etterlyser OECD en mer strategisk orientering av koordineringer i og prioriteringer av politikken. Det vises til at det nåværende forvaltningssystemet medfører at mange departementer detaljstyrer innovasjonsaktiviteten innenfor sine områder og gjennom dette forhindrer utforming og iverksetting av en helhetlig innovasjonspolitik. Det vises til at en slik mer helhetlig styring er ”almost universally seen as desirable in Norway” (s. 16). I følge OECD er det derfor behov for å supplere det nåværende systemet basert på den sterke sektororienteringen med en sterkere mekanisme for samlet prioritering. Men i meldingen er ikke dette diskutert ut over en generell kommentar om at den brede tilnærmingen til innovasjonspolitikken ”gjør det etter regjeringens vurdering nødvendig at sentrale innovasjonspolitiske problemstillinger diskuteres i regjeringen samlet, heller enn at det opprettes et eget underutvalg av regjeringen for innovasjonspolitikken” (s.48).

Det andre gjelder perspektivene for den fremtidige økonomiske utviklingen og behovet for å sette innovasjonspolitikken inn i et langsiktig perspektiv. Som vi har kommentert, er det langsiktige perspektivet for utviklingen i Norge praktisk talt ikke diskutert i meldingen, og dermed er det heller ikke gitt noen tydelige overordnede perspektiver for hvilke fremtidige behov det er for en aktiv innovasjonspolitik.

I OECD-analysen er det derimot, slik vi har oppsummert tidligere (kapittel 2), pekt på som en hovedutfordring å forberede seg på ”livet etter oljen”. Rapporten refererer til at det til tross for at teknologiutviklingen stadig innebærer en forskyvning i hvordan økonomiske aktiviteter knyttet til oljesektoren vil avta, synes å eksistere en konsensus om behovet for strukturelle endringer basert på innovasjon og omstilling for å sikre en høy og bærekraftig vekst. Rapporten fremhever videre at det er behov for en balansert strategi for å utvikle den eksisterende kunnskapsinfrastrukturen samtidig som den bygges ut på nye områder for å forhindre fastlåsing i teknologi- og kunnskapsområder som foreldes (s. 13).

Dette er imidlertid en problemstilling som ikke diskuteres i meldingen. Det kan i denne sammenheng også minnes om at OECD foreslo at det bør gjennomføres en bred, nasjonalt anlagt foresight-prosess for den fremtidige utviklingen (s. 16). Mens slike analyser i noen grad har blitt tatt i bruk av Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge, har de hittil ikke blitt anvendt på nasjonalt nivå. OECD viste i denne sammenheng til den norske praksisen med regelmessige perspektivmeldinger, og fremhevet at en teknologisk orientert foresight-prosess vil kunne berike dette arbeidet.⁵²

5.5 Virkemiddelapparatet og Innovasjon Norges rolle

Virkemiddelapparatets organisering og i hvilken grad det er innrettet på innovasjon, er et annet område der det ville vært rimelig å forvente en mer utførlig diskusjon i meldingen. Som vi har referert i kapittel 2, gjennomførte Riksrevisjonen i 2008 en under-

⁵² Det kan i denne forbindelse bemerkes at den seneste perspektivmeldingen, St.meld. nr. 9 (2008-2009), ikke har gjort fremskrivninger som kan sette behovet for omstilling og nyskaping inn i et langsiktig perspektiv. Meldingen og behandlingen av den er kort omtalt i kapittel 6.7.

søkelse av Innovasjon Norge som konkluderte relativt kritisk med hensyn til hvordan Innovasjon Norge følger opp målene om å bidra til innovasjon. Det ble også fremsatt i relativt kritiske kommentarer til den rollen NHD har som koordinator av oppdragsgjerverne til Innovasjon Norge. I meldingen er imidlertid denne kritikken overhode ikke kommentert.

I meldingen nøyer departementet seg med en relativt generell gjennomgang av virkemiddelapparatet som skal ”bidra til et mer innovativt og konkurransedyktig næringsliv” (s. 72). Det vises bl.a. til samarbeidet mellom de tre sentrale virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, SIVA og Norges Forskningsråd. Det ble videre vist til de planlagte evalueringene av Innovasjon Norge og SIVA som Regjeringen i verksetter ”for å få svar på om de målene som er satt ... oppnås på en god og kostnadseffektiv måte” (s. 74). I kommentarene til den forestående evalueringen av Innovasjon Norge ble det også nevnt at det må vurderes om selskapets tjenesteportefølje er effektiv, oversiktlig og tilgjengelig for brukerne, og det ble blant annet nevnt at forholdet mellom de ulike sektorpolitiske ordningene må vurderes.

På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse ville det imidlertid være rimelig å forvente at innovasjonsmeldingen tok opp en mer systematisk diskusjon om i hvilken grad virkemiddelapparatet følger opp innovasjonspolitiske mål, og eventuelle konflikter mellom de innovasjonspolitiske målene og andre næringspolitiske mål.

Et annet poeng det er naturlig å trekke frem her, er at det til tross for at man ønsker å utvikle en ”helhetlig” innovasjonspolitikk, legges opp til separate evalueringer av de enkelte virkemiddelaktørene. Det kunne alternativt tenkes et bredere opplegg der man ser på alle virkemiddelaktørene samlet, eller at alle virkemidlene innenfor en viss kategori (som innovasjon) vurderes uavhengig av hvilke virkemiddelaktører de forvaltes av. De signaliserte evalueringsoppleggene åpner imidlertid ikke for dette. Dermed låses man i stor grad fast til den eksisterende strukturen av virkemiddelaktører.

Nå heter det riktignok i meldingen at regjeringen vil ”vurdere å evaluere innovasjonsvirkemidler forvaltet av forskjellige virkemiddelaktører under ett” (s. 75) med den begrunnelsen at det kan gi et bedre grunnlag for å vurdere innretningen av virkemidlene og eventuelle behov for sammenslåing. Men dette er ikke fulgt opp i de konkrete evalueringsoppleggene, og i Stortinget var det kun opposisjonen som markerte seg med forslag om en mer helhetlig gjennomgang av virkemiddelapparatet i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen, noe vi kommer tilbake til i kapittel 7.

5.6 Mot en helhetlig innovasjonspolitikk?

Sett i forhold til planen om en helhetlig innovasjonspolitikk fra 2003, representerer innovasjonsmeldingen en betydelig utvikling av den norske innovasjonspolitikken. Saksfeltet er diskutert på en mer systematisk måte enn tidligere, området for politikken har blitt betydelig utviklet, og man har ikke lenger de helt generelle målene som den forrige planen ble sterkt kritisert for.

Et viktig poeng med en helhetlig eller horisontal innovasjonspolitikk er at den favoriserer over de områder som kan sies å ha relevans for innovasjonsaktiviteten i samfunnet. Som vi har kommentert tidligere i dette kapitlet, har det skjedd en viktig utvikling av politikken ved at den har inkludert nye temaområder i politikken, og dette reflekteres også gjennom de departementene som har vært involvert i arbeidet med meldingen. Mens det bare var fem departementer som sto bak planen for en helhetlig in-

novasjonspolitik i 2003, nemlig NHD, KD, KRD, LMD og OED, var det i alt ni departementer som medvirket direkte til arbeidet med den nye innovasjonsmeldingen gjennom arbeidsgruppene. I tillegg til de fem som var med forrige gang, har nå også FKD, MD, HOD og FAD bidratt til arbeidet.

Ut over dette er det også verdt å legge merke til at arbeidet med meldingen ble koordinert i et statssekretærutvalg med representanter fra i alt 13 departementer og statsministerens kontor.⁵³

Nå har vi ikke utdypende kunnskap om hvilken status innovasjonspolitikken har i de ulike departementene, men vi kan i alle fall merke oss at mens FKD ikke var involvert tidligere, var de denne gang med i de samme to arbeidsgruppene som LMD i forbindelse med arbeidet med den nye meldingen, nemlig gruppen for regional innovasjon og gruppen for forskning, utvikling og kommersialisering. Det er også flere indikasjoner på at FKD har utviklet en økende interesse for disse områdene, bl.a. gjennom engasjement i FORNY-programmet og utvikling av strategier på spesifikke næringsområder (jf oversikt i tabell 2.2).

Et viktig trekk ved innovasjonspolitikken er at den nå relateres direkte til strategiene for en bærekraftig utvikling, og en viktig utvikling i innovasjonspolitikken er at også Miljødepartementet er trukket inn. Dette gjelder utviklingen av området miljøvennlige innovasjoner der det er satt i gang et arbeid rettet mot utvikling av miljøteknologi i samarbeid mellom NHD og MD.

Et annet viktig område som nå er inkludert i innovasjonspolitikken, er innovasjon i offentlig sektor, der både HOD og FAD er involvert. HOD har en viktig rolle gjennom de store utfordringer som man står overfor både i helsesektoren og i omsorgssektoren. Departementet bevilger årlig betydelige midler til forskning, og det har vist et økende engasjement rettet mot innovasjon og kommersialisering, delvis i direkte samspill med NHD.

Når det gjelder FADs rolle, synes denne mer uavklart. Dette departementet har en nøkkelrolle både når det gjelder innovasjon i offentlig forvaltning, og når det gjelder det offentlige rolle som pådriver for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Men som vi har konstatert tidligere, mangler innovasjonsmeldingen klare forslag om hvordan det offentlige skal styrke sin rolle på disse områdene, noe som kan tolkes som at FAD foreløpig har en uavklart rolle i forhold til innovasjonspolitikken.

Med utgangspunkt i ambisjonen om en helhetlig innovasjonspolitik kan det ellers reises spørsmål om hvor mange departementer som bør være involvert før det tilfredsstiller kravet om å være "helhetlig". Dette finnes det selvsagt ikke noe standard svar på, og det er heller ikke diskutert i den begrensede litteraturen som finnes på området.⁵⁴

Vi kan imidlertid reflektere litt rundt spørsmålet ved å vurdere om andre departement burde ha vært aktivt med. To aktuelle kandidater kunne ha vært Kulturdepartementet og Samferdselsdepartement. Kulturdepartementet kunne vært relevant ut fra de siste årenes store oppmerksomhet rettet mot bl.a. "kreative" næringer og deres rolle

⁵³ Statssekretærutvalget hadde deltakelse fra Finansdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Kultur- og Kirkedepartementet, Utenriksdepartementet og Statsministerens kontor i tillegg til de ni departementene som er omtalt foran.

⁵⁴ MONIT-prosjektets rapporter som vi har støttet oss til i denne rapporten (jf. Remøe et al 2004, Remøe 2005) sier ikke noe om dette. I analysen av den norske innovasjonspolitikken, er det heller ikke foretatt noen gjennomgang av de ulike departementers rolle i innovasjonspolitikken.

for utviklingen av et innovativt næringsliv. Dette departementet har imidlertid generelt en relativt begrenset rolle i innovasjonspolitikken, og de har vært med i statssekretærutvalget og gjennom dette hatt mulighet til å bidra i den koordinerte politikktutviklingen.

Når det gjelder Samferdselsdepartementets ansvarsområder, er det særlig utviklingen av IKT infrastruktur og reguleringer av telekom-relaterte næringer som er av stor betydning for innovasjonsevnen i næringslivet, og ut fra et slikt perspektiv kunne kanskje deres medvirkning i innovasjonspolitikken vært interessant. Dette departementet var ikke med i statssekretærutvalget, og det kan reises spørsmål om de burde vært med der. Samtidig er det imidlertid vanskelig å se at deres manglende deltakelse har ført til vesentlige mangler i meldingen.

Alt i alt synes det som at arbeidet med innovasjonsmeldingen har blitt organisert på en slik måte at de medvirkende departementer dekker de områder som bør være med i en helhetlig innovasjonspolitik. Hovedspørsmålet blir dermed i hvilken grad de aktuelle departementene faktisk har involvert seg i politikktutviklingen. Som nevnt foran er medvirkningen fra de ulike departementene noe varierende, og meldingen er nokså vag når det gjelder å kommentere koordineringsmekanismene for implementering av politikken.

Samlet kan det sies at innovasjonsmeldingen representerer et viktig skritt i å utvikle en mer helhetlig innovasjonspolitik ved å integrere de relevante departementene i arbeidet, men det gjenstår å avklare noen av departementenes rolle. Videre er det en del uklarheter knyttet til selve politikken; det mangler en tydeligere begrunnelse for innovasjonspolitikken og en avklaring av hvilke innovasjonspolitiske utfordringer vi står overfor i årene fremover. Videre bærer politikken, slik den er formulert i meldingen, preg av nokså generelle og lite forpliktende formuleringer. Det dreier seg i stor grad om å vurdere og å utrede, og meldingen lanserer i begrenset grad nye virkemidler eller trekker opp nye perspektiver.

6 Innovasjonsrelevante saker på Stortinget våren 2009

Ambisjonen om å føre en helhetlig innovasjonspolitikkbærer at innovasjonspolitikken må koordineres med mange forskjellige politikkområder. I løpet av vårsesjonen 2009 ble det behandlet relativt mange saker av betydning for innovasjonspolitikken, og for å få frem et bredere bilde av innovasjonspolitikken, tar vi i dette kapitlet for oss de mest relevante saker som ble behandlet i Stortinget i løpet av denne våren.

Ved siden av å gi en oversikt over de aktuelle sakene, er hensikten med dette kapitlet også å gi et bilde av det politiske "landskapet" rundt innovasjonspolitikken ved å oppsummere de ulike partienes standpunkter i de ulike sakene. Vi har derfor oppsummert en del av de forslagene som opposisjonspartiene fremmet i forbindelse med behandlingen av de ulike sakene. Det bør understrekes at debattene i Stortinget i stor grad er opposisjonspartienes arena, slik at denne gjennomgangen i stor grad vil være preget av disse partienes standpunkter. Siden ingen av opposisjonspartienes forslag ble vedtatt, har forslagene heller ingen betydning for politikken. Poenget med å gjennomgå dem er å få frem et bilde av de politiske skillelinjene i spørsmål knyttet til innovasjonspolitikken.

6.1 Innovasjonsrelevante saker våren 2009

Stortingets vårsesjon 2009 ble relativt innholdsrik når det gjelder saker av betydning for innovasjonspolitikken. Den viktigste bakgrunnen for dette var selvfølgelig utviklingen av finanskrisen og fremleggingen av krisepakken i januar 2009. Regjeringen hadde selv sagt at innovasjonsmeldingen ikke ville drøfte strategien for å møte de umiddelbare virkningene av finanskrisen, men at dette ville skje gjennom krisepakken som ble lagt frem halvannen måned etter innovasjonsmeldingen. I én forstand ble dermed innovasjonsmeldingen "langt på vei irrelevant over natten", slik det ble uttrykt i Forskningspolitikk⁵⁵, og krisepakken gir derfor et meget viktig uttrykk for hvordan innovasjonspolitikken prioriteres i praksis.

Men også flere andre saker av betydning for innovasjonspolitikken ble behandlet i løpet av vårsesjonen 2009, og i dette kapitlet vil vi systematisk gjennomgå følgende saker (listet opp i den rekkefølgen de ble behandlet):

1. St.prp. nr. 37 (2008-2009) Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid. (Krisepakken). Behandlet i Stortinget 26. januar 2009.
2. Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør. Dokument nr. 3:4 (2008-2009). Behandlet i Stortinget 23. mars 2009.
3. St.meld. nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge. (Innovasjonsmeldingen). Behandlet i Stortinget 31. mars 2009.
4. St.meld. nr. 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken. (Regionalmeldingen). Behandlet i Stortinget 12. juni 2009.
5. St.meld. nr. 30 (2008-2009) Klima for forskning. (Forskningsmeldingen). Behandlet i Stortinget 17. juni 2009.

⁵⁵ Forskningspolitikk nr 1/2009.

Samlet gir disse sakene et relativt bredt grunnlag for å vurdere status for norsk innovasjonspolitikken. Det er imidlertid enda noen saker som er relevante for innovasjonspolitikken, men som vi bare omtaler mer summarisk, nemlig:

- St.meld. nr. 9 (2008-2009) Perspektivmeldingen. Finansdepartementet. Behandlet i Stortinget 14. mai 2009.
- St.meld. nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp. Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Behandlet i Stortinget 16. juni 2009.
- St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja. Kunnskapsdepartementet. Fremmet i statsråd 16. juni 2009, er til behandling i komiteen, blir behandlet i Stortinget høsten 2009.

6.2 Krisepakken

Som et ledd i arbeidet for å dempe virkningene av finanskrisen ble det i januar 2009 lagt frem en stortingsproposisjon med tittelen ”Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid”. Hovedmålet med proposisjonen var å fremme tiltak som skulle bidra til å bekjempe arbeidsløshet og dempe virkningene av finanskrisen. Det er altså sysselsettingssituasjonen som representerer det viktigste perspektivet, noe som også fremgår av tittelen ”med tiltak for arbeid”. Men samtidig har det vært viktig for Regjeringen å anlegge et mer langsiktig perspektiv og iverksette tiltak som gir stimulanse til den langsiktige utvikling av norsk næringsliv. Av den grunn har innovasjon og omstilling også vært et viktig formål, og begrepene innovasjon og omstilling er en del brukt i proposisjonen.

Det overordnede formålet med forslagene var å stimulere produksjon og sysselsetting slik at økningen i arbeidsledigheten kunne dempes. Det ble lagt vekt på at tiltakene skulle kunne iverksettes raskt og treffe de mest utsatte delene av arbeidsmarkedet, samtidig som de skulle bidra til bedre miljø og bedre offentlig infrastruktur. Av denne grunn ble det særlig prioritert overføringer til kommunesektoren til vedlikehold og rehabilitering av bygg og annen infrastruktur, noe som igjen ville føre til økt aktivitet særlig i bygg- og anleggssektoren.

Samtidig ble det poengtert at den økonomiske politikken ikke burde forhindre omstilling i sektorer ”der aktiviteten de siste årene kan ha kommet opp på et nivå som ikke kan videreføres over tid” (s. 8). Og innovasjonsperspektivet er tydeliggjort i proposisjonen ved at det foreslås tiltak som gjør arbeidstakere og bedrifter ”bedre i stand til å møte nødvendige omstillinger og stimulere til innovasjon og nyskaping” (s. 10).

Det samlede forslaget til tiltakspakken hadde en ramme på rundt 20 milliarder kroner, hvorav nærmere 17 milliarder gjaldt bevilgninger over statsbudsjettet, mens rundt tre milliarder gjaldt skattelettelser til næringslivet. Etter komitébehandlingen ble rammen utvidet til 21,7 milliarder. I tillegg kom økte låne-, garanti- og investeringsrammer på til sammen 8 milliarder kroner.

En mindre del av denne pakken gjaldt midler til næringsrettet forskning og innovasjon, som kan oppsummeres til følgende:⁵⁶

- Næringsrettet forskning: 165 mill kr, fordelt med 75 mill kr på Brukerstyrt innovasjonsarena, 25 mill kr på Nærings-ph.d.-ordningen og 65 mill kr på Forsknings- og utviklingskontrakter (det sistnevnte forvaltet av Innovasjon Norge)

⁵⁶ Basert på en sammenstilling i Forskningspolitikk 1/2009 s. 11.

- Skattefunnordningen: ble utvidet fra 4 til 5,5 mill kr for egenutført FoU og fra 8 til 11 mill. kr for innkjøpt FoU. Anslått provenyrtap på ca 180 mill kr
- Klimaforskning: 75 mill kr, særlig til FoU på offshore vindkraft
- Innovasjon Norge - landsdekkende innovasjonslån: 880 mill kr i økte låne- og garantirammer
- Innovasjon Norge – tilskudd: 235 mill kr fordelt med 65 mill kr til FoU-kontrakter (også nevnt under næringsrettet forskning), 20 mill kr til Marint verdiskapingsprogram og 150 mill kr til ny landsdekkende etablererstipendordning.
- Argentum: 2 mrd kr i økt egenkapital⁵⁷
- Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK): utvidet ramme fra 2,1 til 3,15 mrd kr for u-landsordning.

Det var relativt bred enighet om tiltakene blant de politiske partiene, men med noen viktige nyanser. Eksempelvis markerte Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre seg med et felles innspill, der de bl.a. pekte på at krisepakken burde imøtekomme følgende krav:⁵⁸

- Bidra til å skape trygghet og optimisme, og med det mål at vi kommer styrket ut av krisen
- Ha samfunnsøkonomisk nytte som strekker seg vesentlig ut over effekten i 2009 og 2010
- Styrke konkurranseevnen til bedriftene på lengre sikt
- Fremme klimamålsettinger
- Forsere satsinger på samferdsel mv. som allerede er planlagt gjennomført de neste årene
- Bidra til å styrke Norge som en ledende kunnskapsnasjon.

Den viktigste skillelinjen mellom partiene av relevans for næringspolitikken gjelder bedriftsbeskatningen, der opposisjonspartiene bl.a. foreslo redusert arbeidsgiveravgift, økte avskrivningssatser for maskiner og utstyr og justering av Skattefunn. Også forslag vedrørende arveavgift og formuesbeskatning kan betraktes som relevante for næringspolitikken, selv om dette vil treffe vesentlig bredere enn bare overfor næringslivet.

Som eksempel på dette skillet, kan vises til et innlegg av Jan Tore Sanner (H) som blant annet sa følgende (s. 2013 i referatet):

”De rød-grønne partiene har ikke vist noen reell vilje til å diskutere tiltak som kan gi drahjelp til de tusenvis av små og mellomstore bedriftene i byer og bygder som har eiere og ansatte som hver eneste dag slåss for å trygge arbeidsplasser – tiltak for de mange bedrifter som ikke møter en åpen dør i regjeringskvartalet, men som bare har fått med seg en ekstra ryggsekk med skatteøkninger i møte med finanskrisen og nedgangstider, tiltak for de mange og mellomstore bedriftene som sliter fordi Regjeringen har satt på pauseknappen i næringspolitikken og økt skatene hvert eneste år.

⁵⁷ Argentum Fondsinvesteringer AS er et statlig investeringsselskap som investerer i private investeringsfond og investeringsselskap. Selskapet har minoritetsandeler i snaut 20 investeringsselskap og hadde i 2009 indirekte investert i over 160 bedrifter (pressemelding fra NHD 26.01.2009).

⁵⁸ Innst. S. nr. 139 (2008–2009) Innstilling til Stortinget frå finanskomiteen. St.prp. nr. 37 (2008–2009). Innstilling frå finanskomiteen om endringar i statsbudsjettet for 2009 med tiltak for arbeid (s. 9)

Det holder ikke å bruke halve verktøykassen, vi må ta i bruk alle virkemidler for å skape trygghet for jobbene og ny optimisme.”

Debatten i Stortinget fokuserte i liten grad prinsipielt på innovasjon og omstilling; disse begrepene ble lite brukt, og begrepet nyskaping forekom ikke i det hele tatt. Hovedfokus var på de økonomiske rammene og bruk av skatt som virkemiddel, kamp mot arbeidsledighet m.v. Mye av debatten var ellers rettet mot en del detaljspørsmål og problemstillinger knyttet til bestemte sektorer (fiskeri) og forvaltningsområder (Nav, politi).

6.3 Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge

Det ble i Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge (Riksrevisjonen 2008) fremsatt relativt klar kritikk av at betydelige deler av midlene som selskapet forvalter ikke går til innovasjonsprosjekter, samt at midlene som faktisk går til innovasjonsprosjekter i stor grad går til prosjekter med liten grad av innovasjon. En del av Riksrevisjonens vurderinger må også oppfattes som en forholdsvis eksplisitt kritikk av NHDs rolle når det gjelder å koordinere føringene som gis fra de ulike oppdragsdepartementene: det pekes på ”manglende faglig styring og koordinering” og at det er ”behov for en bedre operasjonalisering av oppdragene fra oppdragsdepartementene” (s. 4).

I innstillingen fra næringskomiteen⁵⁹ påpekte komiteen samlet at:

- det er nødvendig med bedre oppfølging av målene om økt innovasjon og nyskaping fremover
- utfordringene knyttet til innovasjon og internasjonalisering bør vies mye oppmerksomhet fremover
- Innovasjon Norge i større grad burde støtte mer risikoutsatte prosjekter
- det er vanskelig å få oversikt over virkemiddelporteføljen og at det er rom for forbedringer
- det er krevende å få en sammenslutning som Innovasjon Norge til å fungere optimalt, og at muligheten for NHD som eierdepartement til å koordinere de ulike departementer og oppdragsgivere må styrkes
- det er behov for ytterligere samordning og styring av faglig karakter for at Innovasjon Norge skal bli bedre i stand til å nå målene som er satt for selskapet

Fremskrittspartiet og Høyre uttalte begge at Innovasjon Norges virkemidler i dag styres for mye av politiske særhensyn som gjør at innovasjon og prosjektets nytteverdi kommer i bakgrunnen.

De to partiene uttalte også at innovasjonsordningene i større grad bør gjøres generelle og landsdekkende slik at bedrifter, uavhengig av geografisk plassering, omfattes av ordningene. Deres anliggende er her å redusere de distriktpolitiske føringene. Men mens Fremskrittspartiet ser ut til å ønske å avskaffe disse føringene fullt ut, ble det poengtert fra Høyre at det bør være rom for å ta distriktpolitiske hensyn bl.a. med tanke på bosetting og ønsket om å øke verdiskapingen ut fra regionale forutsetninger.

Det var lite debatt om saken, med innlegg fra kun tre representanter samt statsråden. Statsråden kommenterte bl.a. at hun merket seg at komiteen var enig i at inno-

⁵⁹ Innst. S. nr. 152 (2008–2009) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dokument nr. 3:4 (2008–2009).

vasjonsgraden i Innovasjon Norges virkemidler var for lav. Videre kommenterte hun synspunktet om at Innovasjon Norge i større grad bør støtte risikoutsatte prosjekter ved å henvise til krisepakken der høyrisikoområder under Innovasjon Norge har fått betydelig mer penger. Hun viste ellers til den planlagte evalueringen av Innovasjon Norge, og påpekte også at overføring av eierskap til fylkeskommunene vil gi økte utfordringer med hensyn til koordinering på eiersiden.

6.4 Innovasjonsmeldingen

Vi har i foregående kapittel oppsummert at innovasjonsmeldingen beskriver innovasjonsfeltet på en systematisk måte og har en relativt god gjennomgang av betydningen av innovasjon. Dette støttes av Næringskomiteen samlet som ga uttrykk for at meldingen gir en grei oversikt over hvor viktig innovasjon er for å få en bærekraftig verdiskaping i norsk økonomi (s. 8).⁶⁰ Flertallet, alle unntatt representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet, uttrykte også tilfredshet med at Regjeringen har lagt opp til en bred og helhetlig tilnærming i innovasjonspolitikken. Det ble i denne sammenheng vist til den nordiske modellen og vektlegging av de tre elementene *skapende samfunn*, *skapende mennesker* og *skapende virksomheter* som viktige forhold når det gjelder å fremme innovasjon.

Men samtidig kom det en rekke kritiske kommentarer til meldingen. Opposisjonen var kritisk til at meldingen ble utsatt en rekke ganger, noe som betydde mistet tid - ”viktige grep for å styrke overlevelsessevnen til norske bedrifter, sikre arbeidsplasser og verdier, forsinkes” (s.8). Opposisjonen uttrykte også samlet at ”meldingens viktigste grep er å varsle nye meldinger og utredninger og ikke å sette ut i livet tiltak for å bedre norsk innovasjon”. Det ble hevdet at Regjeringen nøyer seg med å skape et inntrykk av handling og i den sammenheng ble det vist til en uttalelse fra Forskningsrådet til næringskomiteen om ”at meldingen er svak på konkrete tiltak og at flere tiltak savnes, ikke minst i lys av finanskrisen”.

Dette ble også fulgt opp senere i innstillingen (s. 44) der opposisjonspartiene kritiserte Regjeringene for at den ” istedenfor å iverksette konkrete tiltak for å fremme innovasjon, nøyer seg med å skape en illusjon av handling ved å utarbeide meldinger og så videre”.

I debatten i Stortinget ble dette utdypet i noen av innleggene. Et eksempel er uttalelser fra Torbjørn Hansen (H) som i en replikk hevdet at meldingen ga ”intet varsel om noe nytt løft i innovasjonspolitikken” (s. 2497), og i sitt hovedinnlegg sa han følgende (s. 2500):

”Jeg vil starte med å si at det selvfølgelig er utmerket at det kommer en stortingsmelding om innovasjonspolitik, men innovasjonsmeldingen må likevel beskrives som et næringspolitisk antiklimaks. Sjelden har en stortingsmelding om næringspolitikk blitt møtt med så øredøvende taushet fra næringslivet og næringslivspresen.”

Opposisjonspartiene satte frem til sammen 14 forslag i forbindelse med behandlingen av meldingen, og disse er sammenstilt i tabell 6.1, der det også er angitt hvilke partier som sto bak de ulike forslagene.

⁶⁰ Innst. S. nr. 170 (2008–2009) Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen. St.meld. nr. 7 (2008–2009).

Tabell 6.1: Forslag i forbindelse med innovasjonsmeldingen

Forslag: Stortinget ber Regjeringen ...	V	KrF	H	Frp
1. gjennomgå norsk aksjelovgivning med sikte på mulige forenklinger for små aksjeselskap og å vurdere aksjekapitalkravet i norsk aksjelovgivning bør erstattes med andre former for kreditorbeskyttelse	x	x	x	x
2. fremme forslag om en strategi for eierskifteutfordringer i familie-eide bedrifter	x	x	x	x
3. utrede en såkorninvestorordning og fremme sak om dette for Stortinget	x	x	x	x
4. foreta en samlet gjennomgang av Innovasjon Norge og andre deler av det offentlige virkemiddelapparatet, med sikte på betydelige forenklinger og forbedringer	x		x	x
5. fremme forslag om en handlingsplan for å avvikle konkurransehindringer mellom offentlige og private aktører i tjenestesektoren	x		x	x
6. fremme forslag om en momskompensasjonsordning for offentlig sektor som likestiller offentlige og private virksomheter på en slik måte at man oppnår reell konkurranse om offentlige anbud	x		x	x
7. fremme forslag om å avvikle revisorplikten for små foretak med en omsetning under 10 mill kroner				x
8. fremme forslag om å gjøre virkemiddelapparatets innovasjonsordninger landsdekkende				x
9. i forbindelse med gjennomgangen av det offentlige virkemiddelapparatet fremme forslag om å gjennomføre sektorovergripende tiltak som sørger for en effektiv innretning av de næringsrettede virkemidlene				x
10. i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2009 fremme forslag om at det etableres et presåkornfond for SIVAs næringshager på totalt 300 mill. kroner				x
11. fremme forslag om en styrking av Konkurransetilsynets uavhengighet				x
12. fremme forslag om å avvikle dagens unntaksordninger fra konkurranseloven som følger av landbruks- og fiskeripolitikken				x
13. vurdere muligheten for etablering av flere fondsløsninger etter Argentum-modellen for å bedre tilgangen til risikokapital i det norske markedet				x
14. fremme forslag om å opprette nye såkornfond som er landsdekkende og samtidig omgjøre dagens distriktsrettede fond til landsdekkende fond				x
15. fremme forslag om å avvikle revisorplikten for små foretak i tråd med anbefalingen til mindretallet i NOU 2008:12		x	x	

Forslagene kan grupperes i fire kategorier ut fra hvilke områder de er rettet mot, nemlig 1) kapitaltilgang (forslag 3, 10, 13 og 14), 2) virkemiddelapparatet (forslag 4, 8 og 9), 3) spesifikke rammebetingelser for små bedrifter og familiebedrifter (forslag 1, 2, 7 og 15) og 4) generelle rammebetingelser knyttet til konkurranselovgivningen og forholdet mellom offentlig og privat sektor (forslag 5, 6, 11 og 12).

Når det gjelder forslagene vedrørende kapitaltilgang, sto opposisjonspartiene samlet om å utrede en såkalt såkorninvestorordning. Dette forslaget er inspirert av en ordning i England, og innebærer at det gis skatteinsentiver til uformelle investorer

(business angels) når de går inn med risikokapital i nystartede virksomheter. En forutsetning for forslaget ser ut til å være at det skal etableres et system tilsvarende det man har for Skattefunn for vurdering og godkjenning av investeringer som kvalifiserer for skatteincentiv.

De andre forslagene som gjelder kapitaltilgang, står Fremskrittspartiet alene om. Dette gjelder ett forslag om å etablere preså Kornfond for SIVAs næringshager, ett om å vurdere muligheten for etablering av flere fondsløsninger etter Argentum-modellen, og ett om oppretting av flere landsdekkende såkornfond samtidig som de eksisterende såkornfondene gjøres om til å bli landsdekkende.

Flere kommentarer kan gis til disse forslagene. For det første ser det ut til at det blir tatt som gitt at det er et betydelig behov for tilgang til mer såkorn- og preså Kornkapital i Norge, uten at det gis noen nærmere redegjørelse for dette. At mange gründere klager over problemer med tilgang til risikokapital, er imidlertid ikke det samme som at det er et stort behov. Det kan like gjerne være et uttrykk for at det mangler gode kommersielle ideer.⁶¹

For det andre kan det reises spørsmål ved forslaget om preså Kornfond tilknyttet næringshagene. Næringshagene er selskap som skal bidra til å skape gunstige utviklingsmiljø for mindre såkalte kunnskapsbaserte bedrifter ved å tilby lokaler som kan bidra til å skape gunstige utviklingsmiljø, og de yter i noen grad også utviklingstjenester overfor bedriftene. Men de har derimot ikke kompetanse på investeringer i risikokapital. Så om det skulle være aktuelt å iverksette en ordning med preså Korn, burde den i så fall legges til et organ med kompetanse for dette, noe antakelig Innovasjon Norge har, eller raskt kan bygge opp.

Når det gjelder forslagene om gjennomgang av virkemiddelapparatet, ble det i meldingen annonsert planer om helhetlige evalueringer av Innovasjon Norge og SIVA. Dette var imidlertid ikke tilstrekkelig for opposisjonspartiene som, med unntak av KrF, fremmet forslag om å ”foreta en samlet gjennomgang av Innovasjon Norge og andre deler av det offentlige virkemiddelapparatet, med sikte på betydelige forenklinger og forbedringer”. Det sentrale her er for det første at partiene ønsker å se aktiviteten i Innovasjon Norge i sammenheng med andre virkemidler, noe som ikke var innbakt i meldingens forslag. Riktignok hadde meldingen et avsnitt der man ville vurdere å se på virkemidlene i sammenheng, men uten at man forpliktet seg til det.

For det andre innebærer forslaget en klar føring om å oppnå ”betydelige forenklinger og forbedringer”, noe regjeringen heller ikke har villet forplikte seg til. I merknadene fra Høyre og Venstre heter det at virkemiddelapparatet er komplisert og uoversiktlig, ”med til dels lite innbyrdes sammenheng og uoversiktlige koblinger”, og at dette kan bidra til ”å skape u hensiktsmessige sterke bindinger mellom virkemiddelapparatet og den enkelte gründer” (s. 10).

Det kan ellers nevnes at Venstre har fremmet forslag om en deling av Innovasjon Norge. Dette ble opprinnelig satt frem i forbindelse med den debatten Riksrevisjonens analyse av Innovasjon Norge utløste. Forslaget ble imidlertid ikke formelt satt frem i

⁶¹ To nylig gjennomførte evalueringer gir nokså tydelige indikasjoner på at tilgangen på nye kunnskapsbaserte bedrifter med et stort vekstpotensial er meget begrenset. Dette er viktige konklusjoner i evalueringen av såkornfondene (Grünfeld et al 2009) og av FORNY-programmet (Brorstad et al. 2009).

Stortinget, men det er derimot programfestet i programmet for 2009-2013, noe vi kommer tilbake til i kapittel 7.

I tillegg til forslaget fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre om gjennomgangen av Innovasjon Norge, har Fremskrittspartiet to forslag det er alene om og som begge gjelder virkemiddelapparatet. Det ene er et forslag om å gjøre virkemiddelapparatets innovasjonsordninger landsdekkende, det vil si at man ønsker å avvikle alle distriktsrettede ordninger. Det andre gjelder å gjøre ”sektorovergripende tiltak som sørger for en effektiv innretning av de næringsrettede virkemidlene”. Dette er trolig spesielt rettet mot landbruksnæringen, i det partiet ønsker å avvikle de betydelige overføringene til denne næringen.

Når det gjelder rammebetingelser for små bedrifter og familiebedrifter, kommenterer vi ikke de aktuelle forslagene nærmere, siden de i liten grad gjelder sentrale spørsmål knyttet til innovasjon og omstilling.

Derimot kan det være grunn til å kommentere forslagene knyttet til de generelle rammebetingelsene. Disse gjelder i stor grad forholdet mellom offentlig og privat sektor og hva som skal være hovedstrategien for innovasjonspolitikken på dette området. I meldingen ble det lagt stor vekt på innovasjon i offentlig sektor, men et underliggende premiss var at dette i hovedsak skal ivaretas innenfor rammen av offentlig sektor selv. Dette er bakgrunnen for at opposisjonen samlet i komitéinnstillingen understreket at ”innovasjon først og fremst drives i privat sektor”, og at det er behov for å innføre ”mer valgfrihet for forbrukerne og konkurranse innenfor flere samfunnssektorer”, og dette må også forstås som bakgrunnen for at tre av partiene (Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre) står bak forslagene (5 og 6) om avvikling av konkurransehindre mellom offentlige og private aktører i tjenestesektoren, og om innføring av en ordning for momskompensasjon som kan gi reell konkurranse om offentlige anbud mellom offentlige og private virksomheter.

6.5 Regionalmeldingen

Regionalpolitikken er en viktig premissgiver for innovasjonspolitikken idet målet om utvikling ”i hele landet” gjennomsyrrer hele nærings- og innovasjonspolitikken. For innovasjonspolitikken har dette blant annet som konsekvens at det er stor oppmerksomhet rundt regionale næringsmiljøer og potensialet for innovasjon og vekst i disse miljøene. Men samtidig gir regionalpolitikken også viktige føringer for innovasjonspolitikken ved at en del virkemidler innebærer en prioritering av nærings svake områder og en forfordeling av ressurser til områder der det, etter manges oppfatning, er et mindre potensial for innovasjon enn i de mer sentrale områder.

Utgangspunktet for den sittende regjeringens politikk er nedfelt i Soria Moria-erklæringen, og i innledningen til meldingen er følgende punkter fra erklæringen fremhevet som grunnlag for regionalpolitikken (s. 8):

1. Betring av grunnlaget for utvikling i dei enkelte regionane ved å styrkje kompetansen, leggje til rette for nyskaping og næringsutvikling, redusere avstandshinder, utvikle livskraftige og trygge lokalsamfunn og fremje berekraftig bruk av naturressursane
2. Utvikling av næringsverksemd på område der dei enkelte regionane har spesielle føresetnader
3. Særskilt innsats for å møte utfordringane i dei mest utsette områda.

Innovasjon og nyskaping er således sentrale begreper i meldingen. Eksempelvis heter det på side 47: "Næringsutvikling, innovasjon og nyskaping er hovudutfordringar i arbeidet for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål". Videre er overskriften for det siste hovedkapitlet "Styrkje entreprenørskap og nyskaping", og her diskuteres blant annet behovet for en regionalt differensiert nærings- og innovasjonspolitik.

I komitéinnstillingen⁶² uttrykte komiteen samlet at den deler målene og ambisjonene som ligger til grunn for meldingen, nemlig at folk må kunne bosette seg der de ønsker, og at reell valgfrihet er avhengig av en offensiv og omfattende distriktpolitikk.

Den brede enigheten gjelder imidlertid kun på det helt generelle nivået. Blant partiene går det et klart skille mellom Fremskrittspartiet og Høyre og de andre partiene. I komitéinnstillingen skrev representantene fra Fremskrittspartiet og Høyre bl.a. at de mener "levedyktige distrikter og byer er avhengige av en offensiv og konstruktiv politikk som bidrar til selvhjelpenhet, lokale initiativ, vekst og optimisme" (s. 2). De pekte på tilbakegangen i landbruket med nedlegging av "tusenvise av årsverk" og den sterke sentraliseringen, og stilte seg sterkt kritisk til regjeringens svar på problemene: "Regjeringen Stoltenberg II har hovedsakelig to standardsvar på hvordan utfordringene skal løses: 1) Mer penger, og 2) innføre flere reguleringer".

På denne bakgrunn uttrykte de to partiene at mennesker i større grad må stå i sentrum, det skal utvikles en politisk "ja-holdning" og satses på å "frigjøre skapertrang og gründerånd, og redusere byråkrati og styrke lokaldemokratiet, sikre eiendomsretten og satse på samferdsel og infrastruktur. Kjernen til vekst og utvikling i Distrikts-Norge er optimisme og muligheter" (s. 2).

I forbindelse med meldingens kapittel om å styrke entreprenørskap og nyskaping (kapittel 7) er komiteen enig i at det er behov for en aktiv innsats overfor områder der forutsetningene for næringsutvikling og etablering av nye arbeidsplasser er svake. Det er også enighet om at det offentlige virkemiddelapparatet i økende grad skal medvirke til å få til et godt samspill om utviklingsarbeidet mellom bedrifter og mellom bedrifter og kompetansemiljø. Komiteen understreker videre behovet for koordinering og samkjøring av virkemidler.

Opposisjonspartiene pekte imidlertid på at mange av de iverksatte prosjekter og virkemiddelprogram overlapper hverandre helt eller delvis i forhold til mål, målgrupper og geografi, og de fulgte opp på følgende måte: "Disse medlemmer mener det er grunnlag for å få koordinert og samkjørt en del av disse prosjektene og programmene. En koordinering og samkjøring av overlappende prosjekter vil legge grunnlag for bedre ressursutnyttelse og bedre måloppnåelse for hvert prosjekt. Det totale antall prosjekter og virkemiddelprogram er så vidt stort og omfattende at det bør iverksettes et bredere utredningsarbeid i sammenheng med dette." (s. 26)

Fremskrittspartiet fremhevet i tillegg at "kombinasjonen av lavere skatter og avgifter samt investeringer i veier og bredbånd, er langt mer fremtidsrettet enn Regjeringens subsidiepolitikk når det gjelder å skape gode rammebetingelser for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap i distriktene."

⁶² Innst. S. nr. 304 (2008–2009) Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen. St.meld. nr. 25 (2008–2009)

Det ble bare satt fram tre forslag fra opposisjonspartiene til behandlingen av regionalmeldingen i Stortinget, jf oversikt i tabell 6.2. To av disse er interessante for innovasjonspolitikken og kommenteres i det følgende.

Tabell 6.2 Forslag satt fram i forbindelse med behandlingen av regionalmeldingen:

Forslag:	V	KrF	H	Frp
Stortinget ber Regjeringen ...				
1. utrede og fremme forslag om å overføre fylkeskommunenes strategiske midler til næringsutvikling til kommunene			x	x
2. foreta en helhetlig evaluering av det offentlige virkemiddelapparatet for bedriftsrelatert støtte. Det bes om at det legges spesiell vekt på resultatoppnåelse og om systemene er tilpasset brukerne			x	x
3. utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved nedlegging av nærmiljøskolene i distriktene	x	x		x

Det ene forslaget gjelder organiseringen av virkemiddelapparatet og fylkeskommunens rolle. De siste årene har fylkeskommunen fått en stadig sterkere rolle i virkemiddelapparatet, noe som vil forsterkes ytterligere fra 2010 i og med at fylkeskommunene da vil gå inn som deleiere i Innovasjon Norge. Fremskrittspartiet og Høyre har begge vært motstandere av denne utviklingen, og det aktuelle forslaget innebærer at fylkeskommunenes strategiske midler til næringsutvikling skal overføres til kommunene. De to partiene ønsker med andre ord ikke at fylkeskommunen skal ha noen rolle i virkemiddelapparatet, og prinsipielt ønsker de en avskaffelse av fylkeskommunen.

I komitéinnstillingen har de to partiene en del merknader der de begrunner forslaget, men disse merknadene går nokså generelt på utformingen av virkemiddelapparatet og at det er behov for "et godt og forutsigbart virkemiddelapparat over hele landet". Det sies ikke noe mer spesifikt som begrunnelse for at fylkeskommunen ikke skal ha noen rolle i virkemiddelapparatet.

Det andre forslaget gjelder en helhetlig evaluering av dette offentlige virkemiddelapparatet for bedriftsrelatert støtte. Dette forslaget må sees i sammenheng med et tilsvarende forslag satt frem i forbindelse med innovasjonsmeldingen (se kapittel 6.4), men det er noe forskjellig ordlyd. I forslaget i forbindelse med innovasjonsmeldingen ble det understreket at evalueringen skulle skje "med sikte på betydelige forenklinger og forbedringer", mens det i dette tilfellet legges spesiell vekt på "resultatoppnåelse og om systemene er tilpasset brukerne".

Ut over dette markerte Fremskrittspartiet og Høyre uenigheter med den rådende politikken på flere områder, uten at det ble fremsatt noen forslag. Om fordeling av midler til forskning ble det understreket at denne må skje etter relevans og faglig kvalitet, og ikke på bakgrunn av geografi, og partiene er dermed uenige i at det etableres regionale forskningsfond, da dette "vil pulverisere ansvaret for finansiering og prioritering av forskningen".

De to partiene benyttet også anledningen til å markere at utformingen av virkemiddelapparatet må sees i sammenheng med den økonomiske politikken, og at det er "den generelle økonomiske politikken og skattepolitikken som er bærebjelker i virkemiddelapparatet". De reserverte seg derfor mot den selektive næringspolitikken "som premierer bedrifter som går dårlig i stedet for å satse på bedrifter som vil kunne utvikle seg", spesielt i en periode der omstillinger i næringslivet er viktigere enn noen gang. Virkemiddelapparatets rolle bør derfor avgrensnes til å bidra med service til rent prak-

tiske ting ved opprettelse av selskaper, patenter, markedsundersøkelser og bygging av infrastruktur. Det ble videre understreket at virkemiddelapparatet skal stimulere til ”bl.a. innovasjon, bedriftsutvikling, internasjonalisering, forsknings- og utviklingskontrakter, maritim utvikling og økt entreprenørskap”.

Det ble ellers understreket i de to partienes merknader at ”det er viktig å stimulere til at private investorer sparepengene sine i verdiskapende ideer. Kommersialisering av forskningsideer og andre gode prosjekter bør stimuleres sterkere enn i dag”, og FrP viste i denne sammenheng til sitt forslag i forbindelse med innovasjonsmeldingen om et preså Kornfond på 300 mill kr for SIVAs næringshager (s. 28).

Debatten i Stortinget gikk langs de tradisjonelle motsetningslinjene i distriktspolitikken, mens den i liten grad ble rettet mot behovet for innovasjon og omstilling. Og for innovasjonspolitikken brakte den ikke frem noe nytt ut over det som er referert foran.

6.6 Forskningsmeldingen

Innovasjonspolitikken henger selvsagt nøye sammen med forskningspolitikken, idet forskning og utvikling av ny forskningsbasert kunnskap er et viktig grunnlag, direkte eller indirekte, for mye av den innovasjonsaktiviteten som skjer i samfunnet. Og mens innovasjon som begrep er noe forholdsvis nytt i den norske politikken, og den første stortingsmeldingen med et eksplisitt fokus på innovasjon først kom i 2008, er det lange tradisjoner for forskningspolitikken i Norge, og denne har i stor grad også lagt vekt på innovasjon.

I forskningsmeldingen, som har tittelen ”Klima for forskning”, diskuteres behovene for forskning i lys av de ulike samfunnsmessige utfordringer som miljø, helse og kunnskapsbasert næringsutvikling, og et viktig hovedgrep i meldingen er å dreie fokus fra innsats til resultater. Som et ledd i dette ble det konstatert at 3-prosentmålet ikke er egnet som styringsinstrument i forskningspolitikken (men skal beholdes som langsiktig målestokk), og det ble lagt vekt på å erstatte dette med forskningspolitiske mål for resultater av forskningen, der blant annet kvalitets-perspektivet skal stå sterkt.

Forskningens betydning for utvikling og omstilling i næringslivet behandles i to kapitler. Det ene tar for seg ”Kunnskapsbasert næringsutvikling i hele landet”, og her fremheves at dette er et området hvor forskningspolitikken spiller en viktig rolle: Det pekes på at en styrket forskningsinnsats vil være viktig for å opprettholde verdiskapingen og sikre nødvendig omstillingsevne og videreutvikling av næringslivet. Det andre kapitlet tar for seg ”Næringsrelevant forskning på strategiske områder”, og her drøftes forskningspolitiske utfordringer innenfor områdene mat, marin sektor, maritim sektor, energi, miljø og reiseliv. I tillegg diskuteres noen ”generiske teknologiområder”, nemlig IKT, bioteknologi og material- og nanoteknologi.

Naturlig nok har forskningsmeldingen en rekke henvisninger til innovasjonsmeldingen, og den kommenterer også en del at virkemidlene av relevans for innovasjon. Det trekkes imidlertid ikke opp noen nye eller mer konkrete perspektiver på innovasjonspolitikken og det langsiktige behovet for nyskaping og omstilling.

I Stortingets behandling av meldingen var det stor oppmerksomhet om behovet for å styrke forskningen, og det ble særlig et sterkt fokus på 3-prosentmålet og mangel på forpliktene opptrappingsplan for forskningsinnsatsen. I opposisjonens merknad heter det bl.a. (s. 8-9):

”D i s s e medlemmer mener at forskningsmeldingen er oppsiktsvekkende svak og uforpliktende. D i s s e medlemmer mener at meldingen til en viss grad beskriver utfordringene norsk forskning har, men at meldingen er uhyre fattig på virkemidler for å rette disse opp.

D i s s e medlemmer synes det er trist – men ikke overraskende – å konstatere at den rød-grønne regjeringen aktivt forlater ambisjonene fra den forrige forskningsmeldingen når det gjelder forskningsmålet.

Etter d i s s e medlemmers mening er det også svært skuffende at Regjeringen ikke presenterer konkrete opptrappingsplaner for både forskerrekruttering, Forskningsfondet eller investering i forskningsmessig infrastruktur. D i s s e medlemmer konstaterer videre at den rød-grønne regjeringen langt på vei fortsetter sitt selvpåførte hvileskjær ved å ikke si noe konkret om en styrking av basisbevilgningene til universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter i meldingen. D i s s e medlemmer vil minne om at det er her mye av grunnforskningen skjer, og at det derfor er avgjørende å sikre institusjonene en sunn økonomi i fortsettelsen.

D i s s e medlemmer er skuffet over innholdet i forskningsmeldingen, og mener at meldingen fremstår som en statusrapport om forskningen i Norge mer enn som en ambisiøs og forpliktende plan for forskningen i fremtiden. D i s s e medlemmer hadde forventet mer av Regjeringen, all den tid de har skrudd forventningene i været i lang tid med hensyn til denne forskningsmeldingen. D i s s e medlemmer mener også at den tiden vi er inne i med finanskrisen, gir stort behov for forskning og for virkemidler slik at det forskes mer, både offentlig og i næringslivet. D i s s e medlemmer mener forskningsmeldingen ikke innfrir de krav finanskrisen setter til handling fra offentlige myndigheter, og er bekymret for fremtidig forskningsinnsats i Norge.

D i s s e medlemmer er mest skuffet over mangelen på forpliktelser og klare målsettinger i meldingen, og at målet om 3 prosent av BNP til forskning, så lett legges til side. D i s s e medlemmer viser til at forpliktende mål på blant annet bistand, har ført til at det har blitt mer innsats fra offentlig myndigheter for å nå disse målene. D i s s e medlemmer finner det merkelig at det skulle være vanskeligere å ha en konkret målsetting på forskning fremfor for eksempel bistand.

D i s s e medlemmer mener det er bemerkelsesverdig at Regjeringen legger fram en stortingsmelding som drar ned ambisjonsnivået for norsk forskningsinnsats betydelig. Meldingen har fått sterk kritikk fra svært mange hold for å ikke være konkret, forpliktende og ambisiøs.”

I komitéinnstillingen fremkom det lite nytt om innovasjon og nyskaping, så vi referer ikke merknadene om dette. Derimot tar vi med noen av merknadene til finanskrisen og dens betydning for forskningsinnsatsen. Komiteens flertall, det vil si regjeringspartiene, understreket at forskningsmeldingen ”er blant de viktigste svarene på de to krisene vi står overfor, klimakrisen og finanskrisen” (s. 8), og i tråd med det som står i meldingen ble det vist til at mer forskning er et viktig virkemiddel for å møte utfordringene.

Opposisjonspartiene var derimot helt uenig i at forskningsmeldingen ga noe tilfredsstillende svar på utfordringene. De fremhevet at forskningsmeldingen ”ikke innfrir de krav finanskrisen setter til handling fra offentlige myndigheter, og er bekymret for fremtidig forskningsinnsats i Norge” (s. 9).

I alt ble det fremsatt 43 forslag av opposisjonspartiene i komiteen. Nedenfor følger en sammenstilling av de forslagene som er mest relevante i forhold til innovasjonspolitik. Vi har da tatt med forslag som gjelder opptrapping av de samlede rammer for forskningen, samt forslag som gjelder næringslivets FoU-aktivitet og koplingen mellom forskning og næringsutvikling. Derimot har vi ikke tatt med forslag som antas å ha mindre direkte relevans for innovasjon og næringsutvikling, som forslag som gjelder rekruttering til universitet og høyskoler, forskningsadministrative forhold ved institusjonene og spesifikke forhold knyttet til forskning på ulike fagområder. Numrene i tabellen referer til de aktuelle forslagsnummer i innstillingen fra komiteen.

De fleste av forslagene gjelder plan for opptrapping av forskningen og ulike insentiver som kan bidra til dette. Flere av forslagene er knyttet til målet om at den offentlige forskningsinnsatsen skal nå én prosent av BNP, og der opposisjonen er enige om at dette skal være nådd innen 2013. I tillegg har Fremskrittspartiet et eget forslag om at målet for den offentlige forskningsandelen skal være 1,4 prosent av BNP innen 2015.

Når det gjelder tre-prosentmålet, dvs. målet for utviklingen av den samlede forskningsinnsatsen i både offentlig og privat sektor, er opposisjonen delt i synet på tidspunktet for måloppnåelse. Venstre og Kristelig Folkeparti foreslo at målet skulle nås innen 2013, mens Fremskrittspartiet og Høyre foreslo at dette skulle nås innen 2015.

En kommentar til den politiske uenigheten om forskningsmålet er at en del av motsetningene trolig kunne vært unngått med en mer prinsipiell drøfting av forskningsmålet fra regjeringens side. I fagmiljøer har det utviklet seg en klar forståelse av at tre-prosentmålet er lite relevant for Norge. Dette skyldes særlig landets spesielle næringsstruktur med lite innslag av forskningsintensivt næringsliv, noe som er grundig dokumentert i en rapport fra NIFU STEP (Kallerud og Spilling 2008). Dernest skyldes det at BNP vil variere med forhold som regjeringen ikke har innflytelse over, spesielt oljeprisen, slik at betydelige endringer kan skje i FoU-innsatsens faktiske andel av BNP selv om innsatsen målt i absolutte kroner er konstant. Noe ironisk, i lys av opposisjonens forslag, er det derfor at én-prosentmålet kan bli nådd mye raskere enn tidligere forventet bl.a. på grunn av det sterke fallet i oljeprisen.⁶³ Det er også uttrykt av OECD i deres evaluering av den norske innovasjonspolitikken, samt blant eksperter i EU, at fremfor å ha slike kvantitative mål, bør man ha kvalitative og strategisk innrettede mål. Det er dermed all mulig grunn til å gå bort fra 3-prosentmålet, spesielt når det gjelder to-prosentmålet for næringslivets andel.

⁶³ Basert på forslag til statsbudsjettet for 2010 og anslag for utviklingen av BNP er det anslått at samlet bevilgninger til FoU vil utgjøre 0,97 prosent av BNP i 2010. Her er imidlertid forventede tapte skatteinntekter under SkatteFUNN-ordningen også innkalkulert, noe som ikke er i samsvar med OECDs retningslinjer. Når virkningene av SkatteFUNN holdes utenfor, er det forventet at bevilgningen til FoU vil utgjøre 0,92 prosent (Kilde: NIFU STEP (2009) Statsbudsjettet 2010. Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2010. Rapport 41/2009).

Tabell 6.3 Forslag av relevans for innovasjonspolitikken satt frem i forbindelse med Stortingets behandling av forskningsmeldingen.

Forslag:	V	KrF	H	Frp
Stortinget ber Regjeringen ...				
1. fremme forslag til ulike insentivordninger for å øke den totale FoUandelen, med fokus på samarbeid mellom akademia og det private næringsliv, for å bidra til internasjonalisering og innovasjon/nytenkning	x	x	x	x
7. snarest utrede etableringen av et styrings- og planleggingsdokument for forskningssektoren etter modell av Nasjonal transportplan	x	x	x	x
8. legge frem for Stortinget en opptrappingsplan for finansiering av norsk forskning, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2010. Planen skal ta utgangspunkt i målene for norsk forskning som er fastsatt i St.meld. nr. 30 (2008–2009), og gjelde for budsjettårene 2010–2013. Det skal legges til grunn at den statlige forskningsinnsatsen skal utgjøre minst 1 prosent av BNP innen 2013	x	x	x	x
9. fremme forslag om forsøk med langsiktig budsjettering innenfor viktige forskningsområder.	x	x	x	x
10. sørge for at avkastningen fra Fondet for forskning og nyskaping brukes til langsiktig strategisk og sektorovergripende forskning. Avkastningen skal ikke kunne brukes til å dekke regulære driftsutgifter som normalt dekkes gjennom ordinære budsjettbevilgninger	x	x	x	x
11. legge fram en opptrappingsplan for kapitalbasen i Fondet for forskning og nyskaping, slik at avkastningen kan brukes som et bidrag til å nå et mål om at forskningsinnsatsen fra offentlige kilder skal være minst 1 prosent av BNP innen 2013.	x	x	x	x
12. snarest mulig legge fram for Stortinget en forpliktende opptrappingsplan for forskerrekuttering. Antall stillinger i opptrappingsplanen skal være i tråd med beregninger knyttet til at den statlige forskningsinnsatsen skal utgjøre minst 1 prosent av BNP innen 2013.	x	x	x	x
21. utarbeide insentiver som muliggjør økning av antall teknologioverføringsavtaler, samt en plan for hvordan klyngetenkning og nettverksbygging kan utløse ekstra midler til FoU	x	x	x	x
22. analysere sammenhengene mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet av forskning og foreslå tiltak som kan bidra til at næringslivets forskningsinnsats øker	x	x	x	x
23. vurdere å la bedriftene utgiftsføre forskningsinnsats i stedet for å aktivere kostnadene, og om det er mulig eller hensiktsmessig med tiltak spesielt rettet mot oppstartsbedrifter og gründere.	x	x	x	x
24. gjennomgå ordningene for tildeling av forskningsmidler, med tanke på å fjerne byråkratiske hindringer og øke fleksibiliteten i søknadsprosessene. Det er også viktig å øke forutsigbarheten i blant annet SkatteFUNN-ordningen.	x	x	x	x
25. om å komme tilbake til Stortinget med sak om tillegg i aksjeloven for å styrke rettsvernet for gründere i oppstartsselskap.	x	x	x	x
26. øke grensen for egenutført FoU i bedrift fra 5,5 mill. kroner til 8 mill. kroner	x	x	x	x
32. lage en opptrappingsplan som bidrar til at den totale norske forskningsinnsatsen, inkludert både offentlige og private kilder, når 3 prosent av BNP innen 2015			x	x
35. opprette et eget fond for vitenskapelig utstyr på 10 mrd. kroner. Avkastningen av fondskapitalen øremerkes investeringer i forskningsinfrastruktur.			x	x
39. lage en opptrappingsplan slik at den offentlige forskningsandelen når 1,4 prosent av BNP innen 2015				x
40. slå fast at norsk forskningsinnsats skal økes til 3 prosent av BNP innen 2013.	x	x		

42. øke Fondet for forskning og nyskaping til 100 mrd. kroner, som en gradvis opptrapping til en fondsbeholdning på 150 mrd. kroner i 2010	x
43. om å etablere en opptrappingsplan for investeringer i forskningsinfrastruktur, i tråd med anbefalingene fra Norges forskningsråd. Opptrappingsplanen skal finansieres med avkastning av fondskapitalen i Fondet for forskning og nyskaping, og forutsetter en økning i fondskapitalen til minst 150 mrd. kroner i 2010.	x

Problemet med forskningsmeldingen er imidlertid at spørsmålet om 3-prosentmålet ble håndtert på en lite prinsipiell måte, slik at man ikke fikk frem det manglende rasjonalet for et slikt mål. Dernest utelot meldingen fullstendig å komme med konkrete forpliktelser om opptrapping av forskningen, til tross for at det erkjennes at det er et stort behov for opptrapping. Dermed har det virket svært utfordrende på opposisjonen at man bare forskyver målet på ubestemt tid.

Denne mangelen på konkrete og forpliktene planer inngår for øvrig i det mønstret vi også så i innovasjonsmeldingen. Selv om forskningspolitikken er mye tydeligere enn innovasjonspolitikken, bekrefter forskningsmeldingen et mønster om mangel på offensive og forpliktende strategier for å møte de langsiktige utfordringene på dette området.

6.7 Andre meldinger

I tillegg til de sakene vi har gjennomgått foran, er det tre andre stortingsmeldinger fra våren 2009 som er av interesse for innovasjonspolitikken, nemlig perspektivmeldingen, innkjøpsmeldingen og kompetansemeldingen, og vi kommenterer disse kort.

*Perspektivmeldingen*⁶⁴ er et viktig politisk dokument som gjennomgår de grunnleggende trekkene i den økonomiske utviklingen og trekker opp perspektiver for fremtidig utvikling.

I meldingen skrives det noe om innovasjon og ganske mye om omstilling, men hovedperspektivet i meldingen er knyttet til produktivitet, og det sies at ”økt produktivitet er den viktigste årsaken til langsiktig økonomisk vekst” (s. 8). I et kapittel om drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt, sies det at veksten i total faktorproduktivitet ”vil avhenge av forhold som utdanningsnivå, forskning og utvikling, innovasjon, økt internasjonal handel og konkurranse, samt institusjonelle og kulturelle forhold” (s. 59). Det inngår også et mindre avsnitt på under en spalte (4.4.5) om forskning og utvikling der det pekes på at ”innovasjon er en viktig drivkraft bak produktivitetsvekst” (s.73), men innovasjon og forskning fremstår ikke som noe sentralt perspektiv i meldingen.

I analysen av langsiktige perspektiver for norsk økonomi er det en oversikt som viser petroleumssektorens bidrag til BNP frem til 2060. I følge denne oversikten ble toppen nådd rundt 2007-2008, og det er forventet et betydelig fall i årene fremover. Meldingen gir imidlertid ingen analyse av behovet for økt fremtidig verdiskaping for å kompensere for de fallende oljeinntektene, og av hvordan dette behovet kan dekkes gjennom omstilling og utvikling i andre næringer.

I finanskomiteens innstilling⁶⁵ ble heller ikke problemstillinger knyttet til dette perspektivet drøftet. Derimot ble det gitt noen kommentarer til behovet for forskning, og

⁶⁴ St.meld. nr. 9 (2008-2009) Perspektivmeldingen. Finansdepartementet.

i et forslag fremmet av Høyre og Venstre ble det foreslått at ”de økte bevilgningene som handlingsregelen årlig tilfører statsbudsjettet, skal brukes til å øke vekstevnen i norsk økonomi gjennom satsing på forskning og utdanning, vei og annen infrastruktur, miljøinvesteringer og vekstfremmende skattelettelse”.

I *innkjøpsmeldingen*⁶⁶ gjennomgås offentlige innkjøp. Offentlig konsum utgjør omlag en tredjedel av det samlede konsumet i Norge, og det ligger dermed mange muligheter i å stimulere til innovasjon gjennom den måten offentlige innkjøp av tjenester og produkter styres på. I meldingen er det vist til at regjeringen vil fremme innovasjon gjennom offentlige innkjøp (s. 14), og det konstateres at innovasjon i offentlige innkjøpsprosesser stimulerer bedriftene til å utvikle nye eller forbedrede varer, prosesser og tjenester. Dette vil også bidra til å utvikle nye, bedre og mer effektive offentlige tjenester. Det beskrives videre at ”innovative innkjøp kan gjelde innkjøp av produkt eller tjenester som ennå ikke eksisterer, men som en venter kan utvikles innenfor en realistisk tidsramme” (s. 14).

I meldingen er det videre referanser til flere utviklingsprosjekter der bruk av ordningen med forsknings- og utviklingskontrakter har vært et viktig virkemiddel til å fremme innovasjon. Det vises blant annet til leverandørutviklingsprosjekter i forbindelse med OL på Lillehammer, hovedflyplassen på Gardermoen, Akershus universitetssjuehus og operaen i Oslo.

Det er således en nær sammenheng mellom statens innkjøpspolitikk og innovasjonspolitikken, og denne sammenhengen er nevnt i meldingen. Men det er ikke drøftet hvordan innkjøpspolitikken kunne vært benyttet mer aktivt for en videre utvikling av innovasjonspolitikken, og dette ble heller ikke drøftet i forbindelse med Stortingets behandling av meldingen.

I *kompetansemeldingen*⁶⁷ drøftes regjeringens kunnskaps- og kompetansopolitikk, og sammenhengen mellom denne og nærings- og innovasjonspolitikken blir selvsagt kommentert. Blant annet konstateres det at innovasjon og verdiskaping avhenger av en kompetent og produktiv arbeidsstyrke. Norsk arbeidsliv er i stor grad kunnskapsbasert og stiller store krav til omstillingsevne og innovasjon (s. 9).

Innovasjon og omstilling er imidlertid ikke noe tydelig og gjennomgående perspektiv. Det er noen få kommentarer utover i meldingen av relevans. Det viktigste er drøfting av entreprenørskap i utdanningen (s. 78), der det heter at ”et omstillingsdyktig arbeidsliv forutsetter at arbeidstakerne tar aktivt del i nyskappings- og innovasjonsprosesser i etablert virksomhet, men også at de har kompetanse til å skape ny virksomhet”. I samme avsnitt heter det også at utdanningene på alle nivåer skal bidra til innovasjon og nyskappingskompetanse.

Siden meldingen ble fremmet såpass sent, ble den ikke behandlet i Stortinget i løpet av våren 2009.

6.8 Oppsummering

Gjennomgangen av behandlingen av de ulike sakene på Stortinget i løpet av våren 2009 har tegnet et ganske nyansert bilde av innovasjonspolitikken og hva som i det

⁶⁵ Innst. S. nr. 219 (2008–2009) Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen. St.meld. nr. 9 (2008–2009)

⁶⁶ St.meld. nr. 36 (2008–2009) Det gode innkjøp. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

⁶⁷ St.meld. nr 44 (2008–2009) Utdanningslinja. Kunnskapsdepartementet.

politiske miljøet oppfattes som de mest sentrale problemstillingene. Selv om det har kommet til syne flere klare politiske motsetninger, er det likevel lite som peker ut over den rådende innovasjonspolitikken. Og det har i begrenset grad blitt reist forslag som representerer noe klart alternativ.

I hovedsak har de politiske skillelinjene gått langs følgende dimensjoner:

- Forskningspolitikken; en samlet opposisjon ønsker opprettholdt tre-prosentmålet for forskningen og en forpliktende opptrappingsplan
- De regionalpolitiske føringene for innovasjonspolitikken
- Organisering av virkemiddelapparatet og behovet for en bredere gjennomgang
- Innovasjon i offentlig sektor og behovet for å åpne opp for private aktører
- Generelle rammebetingelser for næringslivet med vekt på beskatning og konkurranse.

Mye av dette gjelder relativt tradisjonelle skillelinjer i politikken, og gir ikke nødvendigvis så store forskjeller i den konkrete innovasjonspolitikken. Eksempelvis er det vanskelig å se at forslagene vedrørende beskatning har noen stor betydning. Det samme gjelder spørsmålet om de regionalpolitiske føringene, selv om det her sikkert kan argumenteres for at en avskaffelse eller nedtoning av disse føringene ville bidra til å kanalisere midler inn innovative prosjekter.

Når det derimot gjelder innovasjon i offentlig sektor, har nok opposisjonspartiene et viktig poeng i at private aktører ofte vil representere en sterkere drivkraft for innovasjon enn offentlige aktører. Men i debatten om dette er det vel prinsippet om privatisering heller enn ønsket om innovasjon som har vært en viktig motivasjon for forslagene.

Når det gjelder forslagene om en bredere gjennomgang av virkemidlene, ligger det heller ikke i disse forslagene som antyder noen vesentlig mer effektive virkemidler for innovasjonspolitikken. Unntaket er Venstres forslag om deling av Innovasjon Norge.

Heller ikke i debatten om forskningsmeldingen ble det reist forslag som peker ut over dagens politikk. Selv om opposisjonens kritikk av regjeringen var usedvanlig skarp, og det ble reist et meget stort antall forslag, er det lite i opposisjonens alternative forslag som reiser perspektiver ut over dagens politikk. Det er i stor grad ”mer av det samme”, uten noen nye perspektiver på hvilke konsekvenser økt satsing på forskning vil ha for fremtidig omstilling og utvikling av samfunnet, og da spesielt næringslivet.

Som det er argumentert for i annen sammenheng, og som vil bli diskutert i kapittel 8, er den delen av tre-prosentmålet for opptrapping av FoU-aktiviteten som gjelder næringslivet relativt meningsløs på bakgrunn av norsk næringsstruktur (Kallerud og Spilling 2008). I stedet for å trekke opp perspektiver for hvilket behov det er for forskning i et fremtidig næringsliv, og derav avlede behovet for opptrapping av bevilgninger til forskning og utvikling av adekvate virkemidler for mer forskning i næringslivet, har fokus hovedsakelig vært på et relativt meningsløst prosentmål.

En konklusjon på dette er at det mangler noen overordnede perspektiver på den langsiktige utviklingen av det norske samfunnet og hvilke krav det stiller til en aktiv innovasjonspolitik. En kunne eksempelvis forvente at slike langsiktige perspektiver ble reist i forbindelse med behandlingen av krisepakken, men som kommentert tidligere, var debatten i denne forbindelse lite orientert mot innovasjon og omstilling. Det nærmeste vi kanskje kommer et langsiktig perspektiv er i opposisjonspartiernes merk-

nader i innstillingen til forskningsmeldingen, der det heter at ”Disse medlemmer er bekymret over at den høykonjunktoren regjeringen Stoltenberg II har nytt godt av, har bidratt til å tilsløre innstrammingene i insentiver for at næringslivet skal satse på forskning”.⁶⁸ Men heller ikke her gis det signaler om at det er behov for en mer systematisk og langsiktig analyse.

⁶⁸ Innst. S. nr. 354 (2008–2009) Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. St.meld. nr. 30 (2008–2009), s. 34.

7 Partiene og innovasjonspolitikken

I det foregående har vi gitt en gjennomgang av innovasjonsmeldingen og andre aktuelle politiske saker som har vært behandlet i Stortinget i løpet av våren 2009. Samlet gir disse sakene et relativt godt bilde av hva som er status for innovasjonspolitikken i Norge. Som det fremgår, varierer det en del mellom partiene hvor høyt de prioriterer innovasjons- og forskningspolitikken, og det er også variasjon i hvilke sider ved innovasjonspolitikken som vektlegges.

Samtidig er det en begrensning i gjennomgangen i kapittel 6 at det har blitt mest fokus på opposisjonspartiene, siden det er disse som har frihet til å fremme endringsforslag. Regjeringspartiene har selvsagt ikke samme frihet, men må i sine merknader forholde seg lojalt til det regjeringen har lagt frem, selv om de kan ha avvikende meninger.

For å utdype og nyansere bildet om status for innovasjonspolitikken har vi derfor foretatt en gjennomgang av de enkelte partienes programmer for perioden 2009-2013. Gitt at arbeidet med partiprogrammene foregikk omtrent parallelt med behandlingen av flere av de store sakene våren 2009, er det grunn til å forvente at partienes programformuleringer er godt oppdaterte i forhold til status for innovasjonspolitikken. I det følgende gis først en gjennomgang av regjeringspartienes programmer, deretter opposisjonspartiens.

7.1 Regjeringspartienes prioritering av innovasjonspolitikken

I tabell 7.1 er det gitt en sammenstilling av de tre regjeringspartienes programformuleringer om innovasjons- og forskningspolitikk. For alle tre partiene er forskning og innovasjon viktige områder, men samtlige er mye tydeligere på forskningspolitikken enn innovasjonspolitikken.

Alle tre har som sitt utgangspunkt at forskning er viktig for fremtidig verdiskaping og setter dette inn i bredere samfunnsmessige rammer. Disse rammene er imidlertid noe forskjellige. I Arbeiderpartiets program er ”arbeid til alle” hovedoppgaven, og dette kombineres med utvikling av velferdssamfunnet og vektlegging av kunnskap og kompetanse, rettferdig fordeling og utvikling av økologisk balanse. I Senterpartiets program er det desentraliseringsperspektivet som er det sentrale; samfunnet skal bygges nedenfra med fokus på selvstendige mennesker, fellesskap, natur og miljø. I SVs program er utgangspunktet omfordeling med mål om ”radikal endring” i fordeling av eiendom og rikdom, og styrking av fellesskapet på bekostning av markedskreftene.

Alle tre partiene har som mål at forskningen skal økes, men mens Arbeiderpartiet ikke har konkretisert dette, har de to andre partiene formuleringer knyttet til BNP-målet for forskningsinnsatsen. Senterpartiet har beholdt treprosent-målet for samlet forskningsinnsats, uten å tidfeste når det skal være oppnådd. SV har på sin side avgrenset målet til å gjelde det offentliges andel av forskningsinnsatsen, og sier at partiet ønsker en forpliktende plan for opptrapping av forskningen til én prosent av BNP. Heller ikke de setter noen tidsfrist.

SV har også programfestet at næringslivets forskningsinnsats må styrkes vesentlig, og i forbindelse med dette forelås det nedsatt et trepartsutvalg der fagbevegelsen, NHO og staten i samarbeid utvikler en strategi på dette feltet.

Tabell 7.1: Oversikt over regjeringspartienes programmer med hensyn til innovasjons- og forskningspolitikk.

	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	SV
Programtittel	Skape og dele. Arbeiderpartiets program 2009 – 2013	Med hjerte for hele landet. Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram for 2009-2013	SVs arbeidsprogram for perioden 2009-2013
Hovedprioriteringer	Arbeid til alle, kunnskap og kompetanse, rettferdig fordeling og velferd, økologisk balanse	Bygge samfunnet nedenfra, fokus på selvstendige mennesker, fellesskap, natur og miljø	Radikal endring i fordeling av eiendom og rikdom, styrke fellesskapet på bekostning av markedskreftene
<i>Forskning</i>			
Betydning av forskning	Viktig for fremtidig verdiskaping	Forskning og utvikling legger grunnlaget for verdiskaping	Høyere utdanning og forskning skal øke vår erkjennelse og legge grunnlag for utvikling av demokrati og samfunn; og skal bidra til bærekraftig utvikling, verdiskaping og velferd.
Mål for forskning	Samlet forskning skal økes, men ikke konkret angivelse av mål	Øke FoU til 3% av BNP, tidsfrist ikke angitt.	Ønsker forpliktende plan for opptrapping. Off bev. til FoU skal økes til 1% av BNP. Næringslivets FoU må styrkes vesentlig
Prioriteringer og strategier	Spesiell styrking av forskning på energi, miljø, maritim og marin sektor, samt nordområdene	Miljø og fornybar energi, vann, olje, gass og marin sektor der Norge har spesielle forutsetninger	Særlig knyttet til klima og miljø. Foreslår trepartsutvalg for å øke forskningen i næringslivet
<i>Innovasjon</i>			
Programomfang	Lite eksplisitt om innovasjon, inngår som del av næringspolitikken	Ikke eget kapittel om innovasjon, behandles i forbindelse med næringspolitikk	Ikke eget kapittel om innovasjon
Grad av fokus på innovasjon	En del implisitt i næringspolitikken	Noe som del av næringspolitikken	Innovasjon en viktig del av næringspolitikken
Konkrete strategier innovasjon	Satse der vi har spesielle fortrinn	Næringsrettet forskning, kommersialisering av forskning, off. sektor kan bidra til økt innovasjon	Ønsker en styrking av virkemiddelapparatet
Utvikling av virkemiddelapparatet	Ikke programfestede punkter	Ikke programfestede punkter	Innovasjon Norge må tillates å ta større risiko og gi bedre støtte til lange utviklingsløp før kommersialisering, spesielt innen miljøteknologi

Når det gjelder på hvilke områder man skal styrke den næringsrettede forskningen, er de tre programmene relativt sammenfallende med hensyn til hva de prioriterer, og samtlige har en særlig vektlegging av klima og miljø. Mer generelt gjelder prioriteringene de områder der Norge har særlige forutsetninger. Arbeiderpartiet nevner flere av de områdene som er omtalt i Soria Moria-erklæringen, nemlig energi, miljø, maritim og marin sektor, og i tillegg fremheves nordområdene.

Mens alle tre partiene er relativt eksplisitte i omtalen av forskningspolitikken og hvordan denne skal prioriteres, er statusen for innovasjonspolitikken vesentlig mer

utydelig. Ingen av partiene har noe eget kapittel om innovasjonspolitik, men omtaler innovasjon i forbindelse med næringspolitikken. SV er det partiet som er tydeligst i å betrakte innovasjon som en viktig del av næringspolitikken.

Som en følge av dette er partiene heller ikke særlig konkrete i å anviser strategier for innovasjon. Arbeiderpartiet sier at vi skal satse der vi har spesielle fortrinn, Senterpartiet har noen formuleringer om kommersialisering av forskning og offentlig sektors rolle i å fremme innovasjon, mens SV ønsker en styrking av virkemiddelapparatet.

Når det ellers gjelder det næringsrettede virkemiddelapparatet, sier programmene overraskende lite. Verken Arbeiderpartiet eller Senterpartiet har programfestet noe som helst. SV nøyer seg med å slå fast at Innovasjon Norge bør tillates å ta større risiko og gi bedre støtte til lange utviklingsløp for kommersialisering, spesielt når det gjelder prosjekter innenfor miljøteknologi.

Samlet sett er det Arbeiderpartiet som har de minst forpliktende programformuleringer både i forsknings- og innovasjonspolitikken. Spesielt er det verdt å merke seg forskningspolitikken, der både Senterpartiet og særlig SV ønsker en klarere og mer forpliktende plan for opptrapping av forskningen. SV anviser også en konkret strategi for dette gjennom forslag om et trepartsutvalg. Det er dermed grunnlag for å tro at disse to partiene prinsipielt ville ha ønsket seg mer forpliktende strategier i forskningsmeldingen, og at de har vært på linje med noen av de forslagene som opposisjonen fremmet i Stortinget. Det ser imidlertid ut til at Arbeiderpartiet, som den sterkeste parten i regjeringskoalisjonen, har hatt gjennomslag for sin politik, og at de andre to partiene har måttet forholde seg lojalt til dette.

7.2 Opposisjonspartiene

Opposisjonspartiernes programformuleringer om forsknings- og innovasjonspolitik er sammenstilt i tabell 7.2. Som det fremgår, varierer det ganske mye mellom partiene i hvilken grad forsknings- og innovasjonspolitik er prioritert, og i hvilken grad de har utviklet konkrete strategier på disse områdene.

Disse variasjonene kan i stor grad sees i sammenheng med partienes ideologiske grunnlag og hovedprioriteringer.

For Fremskrittspartiet er hovedmålet en sterk nedsettelse av skatter og avgifter og en reduksjon av offentlige inngrep, samtidig som de har et sterkt fokus på enkeltmenneske, familie og privat eiendomsrett. Av denne grunn er særlig skattepolitik og konkurranselovgivning sentralt i deres program, og dette er også viktige utgangspunkt i deres strategier vedrørende forskning og innovasjon, slik vi også har sett av forslagene fra Stortinget. Innenfor denne rammen er partiet tydelig på at forskning er viktig, bl.a. med hensyn til fremtidig konkurransekraft, og partiet ønsker en opptrapping av samlet FoU-innsats til tre prosent av BNP. Partiets program inneholder ellers relativt lite om hvordan forskningen skal prioriteres, og formuleringene om innovasjon er lite eksplisitte. Fokus er særlig rettet mot en skattepolitik som kan motivere til nyskaping.

Tabell 7.2 Oversikt over opposisjonspartiernes programmer med hensyn til innovasjons- og forskningspolitikk.

	Fremskrittspartiet	Høyre	Kristelig Folkeparti	Venstre
Programtittel	FrP fornyer Norge. Prinsippprogram og Handlingsprogram 2009 – 2013	Muligheter for alle. Høyres Stortingsvalgprogram 2009–2013	KrFs program 2009 - 2013	Frihet og ansvar. Et sosialliberalt samfunn. Venstres stortingsvalgprogram 2009-2013
Hovedprioriteringer	Sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep; respekt for enkeltmennesket, familie og eiendomsrett	Gi alle mulighet til å delta i samfunnet, styrke frihet, sette grenser for politikken og tydeliggjøre personlig ansvar	Radikal omsorg for medmennesker og en rettferdig forvaltning av verdensressurser.	Kombinere personlig frihet med ansvar for fellesskapet, vekt på menneskets skaper-evne, kreativitet og ansvarsfølelse
<i>Forskning</i>				
Betydning av forskning	Viktig for fremtidig konkurransekraft	Viktig for å møte fremtidige utfordringene	Viktig for utvikling av et konkurransedyktig kunnskaps-samfunn	En vedvarende og sterk satsing for forskning er viktig for å sikre velferd, miljø, demokrati og nyskapende næringsliv
Mål for forskning	Øke FoU til 3% av BNP, tidsfrist ikke angitt.	Øke FoU til 3% av BNP, tidsfrist ikke angitt.	Øke forskningsbevilgningene til gj.sn. OECD-nivå innen 2015	Øke FoU til 3% av BNP innen 2013
Prioriteringer og strategier	Rette forskningen mot områder der Norge har spesiell kompetanse	Ikke angitt spesielle nærings- eller satsingsområder	Lite spesifikt, implisitt på noen områder, bl.a. energi og miljø	Særlig rettet mot miljø, men generelt bred satsing på forskning i størst mulig grad gjennom frie bevilgninger
<i>Innovasjon</i>				
Programomfang	Lite om innovasjon, hovedfokus på rammebetingelser og skatt	Lite om innovasjon, hovedfokus på utvikling av konkurranseevne	Kun summarisk om innovasjon	Nyskaping behandles som sideordnet med næringspolitikken
Grad av fokus på innovasjon	Ønsker en offensiv nyskapingpolitikk med vekt på gründere, FoU og kompetanseutvikling	Begrenset.	Begrenset.	Sterkt og tydelig fokus på innovasjon
Konkrete strategier innovasjon	Lite eksplisitt om innovasjon, fokus på skattepolitikk som kan motivere til nyskaping	Nei	Nei	Rettet mot nyetableringer, kunnskapsbasert næringsutvikling og ny energi
Utvikling av virkemiddelapparatet	Ikke programfestede punkter	Ikke programfestede punkter	Ikke programfestede punkter	Forslag om å dele Innovasjon Norge i to med en del for innovasjon, og en del for regional utvikling. Forslag om samlet gjennomgang av virkemiddelapparatet med sikte på forenklinger

Hovedperspektivet i Høyres program er ”Muligheter for alle” med vekt på å styrke frihet, sette grenser for politikkenes ansvarsfelt og tydeliggjøre personlig ansvar. Også for dette partiet er skatte- og konkurransepolitikk sentralt, og det er et viktig utgangspunkt for hvordan de ønsker å tilrettelegge for innovasjon og nyskaping, om enn på en vesentlig mindre radikal måte enn hos Fremskrittspartiet. Høyre støtter målet om en opptrapping av samlet FoU-innsats til tre prosent av BNP. For øvrig er forskningspolitikken lite konkret, det samme gjelder innovasjonspolitikken. Partiets fokus er i større grad på rammebetingelser og deres betydning for utvikling av konkurranseevne.

For Kristelig Folkeparti er hovedprioriteringene i programmet knyttet til en ”radikal omsorg for medmennesker” og en rettferdig forvaltning av ressurser. I forhold til Fremskrittspartiet og Høyre er skatte- og konkurranselovgivning vesentlig mindre i fokus for dette partiet. Partiet er heller ikke særlig opptatt av forskning og innovasjon i sitt program, og disse temaene er nokså summarisk behandlet. Dog heter det i programmet at forskning, innovasjon, nyskaping og entreprenørskap er viktig for å skape et konkurransedyktig samfunn. I programmet har partiet formulert et mål om å øke forskningsbevilgningene til gjennomsnittlig OECD-nivå, mens de i Stortinget stemte for forslag om å øke FoU-innsatsen til tre prosent av BNP.

For Venstre er utgangspunktet et sosialliberalt perspektiv med vekt på en kombinasjon av personlig frihet og ansvar for fellesskapet, og på menneskets skaperevne, kreativitet og ansvarsfølelse. Venstre har en veldig tydelig prioritering av forskningspolitikken og betrakter en ”vedvarende og sterk satsing” på forskning som viktig for å sikre utvikling av samfunnet, herunder et nyskapende næringsliv. Venstre støtter treprosentmålet for opptrapping av FoU-innsatsen, og prioriteringen av forskning er særlig rettet mot miljø. Også på innovasjonsfeltet har Venstre en meget tydelig profil, og partiet har konkrete strategier for innovasjonspolitikken.

Når det gjelder forskning, støtter alle partiene målet om at samlet forskningsinnsats skal opp på tre prosent av BNP. Venstre har programfestet at 2013 skal være tidsfristen for å oppnå dette, mens Høyre og Fremskrittspartiet ikke formulerer noen tidsfrist. I Stortinget sto imidlertid alle fire partier sammen om et forslag om at den offentlige finansierte FoU-innsatsen skal utgjøre én prosent av BNP i 2013. Venstre og KrF stemte for at samlet norsk forskningsinnsats skal være på tre prosent av BNP samme år, mens Fremskrittspartiet og Høyre hadde et tilsvarende forslag med tidsfrist 2015.

For øvrig kan det bemerkes at Fremskrittspartiet går vesentlig lenger enn de øvrige partiene i å forslå en opptrapping av den offentlige finansierte forskningen. I tillegg til at de var med på forslagene nevnt foran, fremmet de også et forslag om at den offentlige andelen av forskningsinnsatsen skal være på 1,4 prosent av BNP innen 2015.

Når det gjelder på hvilke områder forskningen bør prioriteres, er dette stort sett lite spesifisert. Fremskrittspartiet sier generelt at forskningen skal rettes mot områder der Norge har spesiell kompetanse. Høyre angir ikke spesielle satsingsområder, og heller ikke KrF er konkret her. Det eneste partiet som uttrykker en tydelig prioritering er Venstre som har programfestet at det særlig skal satses på forskning rettet mot miljøområdet. Men for øvrig sier Venstre at bevilgninger til forskning i størst mulig grad skal skje gjennom frie bevilgninger.

Når det gjelder innovasjonspolitikken, er det bare Venstre som er tydelig og har klare prioriteringer, idet innovasjon behandles som et selvstendig område i tillegg til næringspolitikken. Det er et sterkt og tydelig fokus på innovasjon, der særlig nyetableringer, kunnskapsbasert næringsutvikling og nye energikilder er nevnt. Kristelig

Folkeparti er svært summarisk i behandlingen av innovasjonspolitikken, og er det partiet som har det minst utviklede programmet på dette området. Heller ikke Høyre og Fremskrittspartiet har noe tydelig fokus på innovasjon, idet de legger større vekt på rammebetingelser som skatt og konkurranselovgivning; samtidig er de opptatt av at endringer på disse områdene kan tilrettelegge for mer innovasjon. Dog sier Fremskrittspartiets program at partiet ønsker en offensiv nyskapingsspolitikk med vekt på gründere, FoU og kompetanseutvikling.

Når det gjelder virkemiddelapparatet, er dette med unntak for Venstre et lite fokusert punkt. Verken Fremskrittspartiet, Høyre eller Kristelig Folkeparti har programfestet noe om dette. Det har derimot Venstre som foreslår å dele Innovasjon Norge i to, slik at det blir en del for innovasjon og en del for regional utvikling.

Venstre har også et forslag om en samlet gjennomgang av virkemiddelapparatet med sikte på forenklinger. Her bør det imidlertid bemerkes at både Fremskrittspartiet og Høyre har stemt for forslag om dette i Stortinget. I forbindelse med behandlingen av innovasjonsmeldingen sto de sammen med Venstre bak et forslag om en samlet gjennomgang av Innovasjon Norge og andre deler av det offentlige virkemiddelapparatet (jf forslag 4 i tabell 6.1). I tillegg fremmet Fremskrittspartiet og Høyre et liknende forslag om en helhetlig evaluering av det offentlige virkemiddelapparatet for bedriftsrelatert støtte i forbindelse med regionalmeldingen (jf. forslag 2 i tabell 6.2).

7.3 Oppsummering

Det generelle inntrykket er at de politiske partiene har en mer velutviklet forskningspolitikk enn innovasjonspolitikken. Mens strategier for å styrke og utvikle forskningen er programfestet av de fleste partiene, vies innovasjonspolitikken langt mindre oppmerksomhet.

Det er særlig tre forhold som kan forklare dette. For det første er det relativt lange tradisjoner for forskningspolitikken, mens innovasjonspolitikken er noe relativt nytt – i hvert fall som et selvstendig definert politikkområde. Dette avspeiler seg blant annet ved at det er lange tradisjoner for å utarbeide forskningsmeldinger, mens den første innovasjonsmeldingen først kom i 2008. Partiene har med andre ord lange tradisjoner for å diskutere forskningspolitikk, mens de ikke har det når det gjelder innovasjonspolitikken.

For det andre, og nært relatert til innovasjonspolitikken relativt korte liv som eget politikkkfelt, forholder de fleste partiene seg til innovasjon gjennom sine næringspolitiske strategier. I de fleste partienes programmer inngår formuleringer om innovasjon og nyskaping i forbindelse med disse strategiene. Selv innenfor denne rammen er innovasjon et lite sentralt perspektiv. Partiprogrammene kan dermed sies å gi et klart uttrykk for at det er langt frem før innovasjonspolitikken eventuelt kommer høyt på dagsorden.

For det tredje er flere av partiene mer opptatt av generelle rammebetingelser, som konkurranse- og skattelovgivning, enn å utvikle spesifikke strategier for å stimulere til innovasjon, idet de mener at gunstige rammebetingelser er den viktigste forutsetningen for å sikre innovasjon og omstilling.

Det er også klart at Innovasjon Norge spesielt og virkemiddelapparatet generelt er viet liten oppmerksomhet i partienes programmer. I lys av at Innovasjon Norge er en fremtredende institusjon som stadig er synlig i mediene, kan dette sies å være påfal-

lende. Blant partiene er det bare SV og Venstre som eksplisitt sier noe om virkemiddelapparatet, og det er bare Venstre som har programfestet behovet for en bredere gjennomgang på dette feltet. Som vi har sett, foreslår partiet også en omorganisering av Innovasjon Norge.

Et spørsmål som melder seg er i hvilken grad det politiske miljøet faktisk erkjenner det langsiktige omstillingsbehovet i norsk næringsliv, noe vi skal komme tilbake til i neste kapittel. Her vil vi imidlertid avslutte med å kommentere hvordan partiene forholder seg til finanskrisen i sine programmer, idet dette også gir en viss indikasjon på hvordan de vurderer behovet for nyskaping og omstilling.

Tre av partiene, nemlig Fremskrittspartiene, Høyre og Kristelig Folkeparti, nevner ikke finanskrisen i sine programmer i det hele tatt. Deres vurdering må med andre ord være at dette ikke representerer noen viktig politisk utfordring i tiden fremover. Senterpartiet og Arbeiderpartiet nevner så vidt finanskrisen i sine programmer og setter det i sammenheng med det globale økonomiske systemet. Senterpartiet nøyer seg med å konstatere at det er behov for klare regler og reguleringer, mens Arbeiderpartiet går et skritt videre og vil ”sette ned et utvalg som skal gjennomgå årsakene til finanskrisen”.

Det er bare SV og Venstre som går mer systematisk inn på finanskrisen og forholder seg aktivt til denne problemstillingen i programmene sine. De gjør det imidlertid på svært forskjellige måter. SV benytter anledningen til å ta et oppgjør med markedsliberalismen, og konstaterer at det er behov for ”en helt annen kurs i den økonomiske politikken”, med blant annet økt styring og regulering av finanssektoren. Partiet gjør derimot ingen direkte kopling mellom tiltak for å møte finanskrisen og tiltak for å stimulere til omstilling.

I motsetning til SV oppfatter ikke Venstre finanskrisen som et bevis på at markedsøkonomien har spilt fallitt, men mener at det er behov for å forbedre de institusjonelle rammebetingelsene. Samtidig sier partiet at det er viktig å innrette offentlige krisepakker og politiske vedtak slik at det kommer varige positive endringer ut av krisen: ”Krisetider må derfor brukes til en kraftig satsing på miljøvennlige løsninger og en målrettet satsing på ny kunnskap, infrastruktur og fremtidsrettet teknologi” (fra kapittel 7.4 i Venstres program).

8 En utydelig innovasjonspolitik?

Det har skjedd en betydelig utvikling av innovasjonspolitikken fra lanseringen av regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik høsten 2003 og frem til i dag. De områder politikken gjelder blir nå beskrevet på en mer systematisk måte og har blitt utvidet til å inkludere miljøfeltet, helse- og omsorgssektoren og offentlig sektor mer generelt. Offentlig sektor beskrives også som en viktig pådriver for innovasjon, blant annet gjennom offentlige anskaffelser. I dette ligger det klare tendenser til utvikling av en mer helhetlig politikk i den forstand at flere relevante departementer har blitt involvert. Det skal likevel sies at et par av departementenes deltakelse er i en tidlig fase, og at det er noe uavklart hvilken rolle enkelte av departementene skal ha.

Samtidig fremstår imidlertid innovasjonspolitikken som relativt uavklart og utydelig. Den omtales kun vagt i Soria Moria II, og det mangler noen klart formulerte perspektiver som begrunner behovet for innovasjonspolitikken. Regjeringen står også overfor noen dilemmaer med hensyn til hvordan innovasjonspolitikken skal avveies i forhold til andre politikkområder, og hva det egentlig vil innebære i praksis å utforme en helhetlig innovasjonspolitik.

I dette kapitlet oppsummerer vi noen sentrale problemstillinger knyttet den videre utvikling av politikken.

8.1 Status

Før vi går inn på de ulike problemstillingene, kan det være nyttig å gjøre opp status for innovasjonspolitikken slik den står ved utgangen av 2009. Et inntrykk man kan få av gjennomgangen foran, og ikke minst av den offentlige debatten, er at den rød-grønne regjeringen i begrenset grad har lyktes i å følge opp allmenne politiske mål for forsknings- og innovasjonspolitikken. Særlig når det gjelder forskningspolitikken, har det festet seg et inntrykk av at regjeringen ikke har levert, jf. blant annet den sterke kritikken fra opposisjonspartiene i forbindelse med behandlingen av forskningsmeldingen våren 2009. Foreliggende tall for utviklingen av de samlede offentlige bevilgninger til FoU sier imidlertid noe annet.

I tabell 8.1 er det gitt en sammenstilling av de anslåtte bevilgninger til forskning i perioden 2001-2010.⁶⁹ Som det fremgår, har det vært vekst i de nominelle bevilgningene til forskning hvert år i perioden, men vekstens størrelse varierer betydelig fra år til år. Den største veksten i ett enkelt år fant sted i 2006 da FoU-bevilgningene økte med vel to milliarder kroner. Budsjettforslaget for dette året ble fremmet av regjeringen Bondevik med Kristin Clemet som forskningsminister, og forslaget ble med en mindre justering fulgt opp av regjeringen Stoltenberg og dens forskningsminister Øystein Djupedal.

⁶⁹ Anslåtte forskningsbevilgninger basert på data fra FoU-statistikken. For nærmere redegjørelse for datagrunnlaget, se NIFU STEP Rapport 41/2009 "Statsbudsjettet 2010. Forsknings og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2010".

Tabell 8.1. FoU-bevilgninger i statsbudsjettet 2001-2010. Samlet bevilgning, vekst og andel av BNP (Kilde: NIFU STEP).

År	FoU-bevilgninger i vedtatt budsjett (mill kr.)	Vekst i FoU-bevilgninger (mill kr.)	Andel av totalt statsbudsjett (%)	Andel av BNP (%)
2001	11 066	929	3,4	0,72
2002	12 154	1 088	3,2	0,79
2003	12 592	438	3,4	0,79
2004	13 737	1 145	3,4	0,79
2005	14 283	545	3,4	0,73
2006	16 374	2 091	3,7	0,76
2007	18 091	1 717	3,9	0,79
2008	19 357	1 266	3,8	0,76
2009	20 765	1 408	3,6	0,89
2010	22 469	1 704	3,8	0,92

Det fremgår av oversikten at de etterfølgende budsjetter fra regjeringen Stoltenberg alle har hatt en jevn vekst i bevilgninger til forskning, og den årlige veksten ligger i gjennomsnitt godt over veksten i den forrige regjeringens budsjetter. Bortsett fra budsjettforslaget til regjeringen Bondevik høsten 2006, har statsbudsjettforslagene fra regjeringen Stoltenberg medført høyere vekst.

Dette står i relativt klar kontrast til det generelle bildet som ser ut til å ha festet seg i den politiske debatten, og som særlig er knyttet til Øystein Djupedal og hans ”hvile-skjær” i budsjettforslaget for 2007. Selv dette budsjettet innebærer en av de høyeste nominelle økningene i bevilgninger til forskning, og de siste årenes budsjettøkninger under forskningsminister Tora Aasland ligger godt over veksten i budsjettene mens Kristin Clemet var forskningsminister. Budsjettøkningen under den rød-grønne regjeringen har imidlertid ikke trent igjennom i den politiske debatten; den har derimot vært preget av tre-prosentmålet og spørsmålet om en forpliktende opptrappingsplan for å nå dette. På sett og vis har den rød-grønne regjeringen tapt debatten.

Også når det gjelder innovasjonspolitikken, ser det ut til at rød-grønne regjeringens innsats i form av bevilgninger over statsbudsjettet er fullt på høyde med den foregående regjeringen – selv om det er vanskeligere å få full oversikt over dette feltet, siden vi ikke har noen samlet statistikk over bevilgningen til innovasjon.

I tabell 8.2 har vi gitt en oversikt over ”de operative” bevilgningene til Innovasjon Norge fra NHD.⁷⁰ Den viser at det var en relativt høy vekst fra 2005 til 2006 og at bevilgningene lå på omtrent samme nivå i 2007 og 2008, for så øke noe i forslaget for 2009. Bevilgningene til Innovasjon Norge for 2009 ble imidlertid utvidet betydelig gjennom krisepakken som ble lagt frem i januar 2009. Da ble tilskudd til innovasjonsprosjekter og forsknings- og utviklingskontrakter økt med 485 millioner. I juni samme år fikk Innovasjon Norge tilført ytterligere 219 millioner i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett. I forslaget til statsbudsjett for 2010 er de operative bevilgningene til Innovasjon Norge satt til vel 1,5 mrd kr., noe som innebærer en økning på 25,8 prosent i forhold til saldert budsjett for 2009.

⁷⁰ Med ”operative” bevilgningene menes midler som gjelder ulike støtteordninger, mens lån som behandles på vanlig forretningsmessige vilkår, er holdt utenfor.

Tabell 8.2. Operative bevilgninger til Innovasjon Norge fra NHD 2004-2010. Gjelder kap. 2421, postene 50-79, saldert budsjett i mill. kr.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^{*)}
Saldert budsjett (mill kr)	973,3	1042,5	1125,5	1117,7	1186,6	1214,0	1524,5

^{*)}Oppført beløp gjelder forslag til budsjett.

På bakgrunn av bevilgningen over statsbudsjettet, kommer altså den rød-grønne regjeringen relativt godt ut. Når de rød-grønne likevel har stått relativt svakt i den politiske debatten, er det særlig knyttet til målet om at FoU-innsatsen skal opp på tre prosent av BNP og uklareheter rundt hvilke ambisjoner regjeringen egentlig har hatt for å nå dette målet. I denne sammenheng ga forslaget til statsbudsjett for 2007 et uheldig signal, særlig på grunn av reduksjonen i universitetenes grunnbevilgninger og at det ikke ble foreslått nye rekrutteringsstillinger. Dette bidro til å befeste et inntrykk av at regjeringen ikke prioriterer forskning, som det senere har vært vanskelig å endre på, spesielt når den i forskningsmeldingen gikk bort fra en tidfesting av treprosent-målet og heller ikke vill gå inn på en forpliktende opptrappingsplan.

8.2 Overordnede perspektiver

En viktig begrensning i dagens innovasjonspolitik er at det mangler noen overordnede og tydelige perspektiver på den fremtidige økonomiske og næringsmessige utvikling som begrunner innovasjonspolitikken. Innovasjonsmeldingen gir bare relativt allmenne formuleringer om at innovasjon og omstillinger er viktig. Og ut fra meldingens situasjonsbeskrivelse kan man få inntrykk av at innovasjon og omstilling skjer i tilfredsstillende omfang med den politikken som allerede føres.

Dette kommer til uttrykk i følgende formulering (s. 36): "Alt i alt mener regjeringen evnen til innovasjon og omstilling har vært god i den norske økonomien". For så vidt er dette riktig i den forstand at norsk økonomi har hatt en meget vellykket utvikling, noe som bl.a. anerkjennes i OECDs analyse. Men en viktig forutsetning for dette er utviklingen av oljesektoren, en vellykket oljepolitikk samt den høye veksten i oljeprisene de siste årene.

Hovedspørsmålet er imidlertid hvilke utfordringer norsk næringsliv står overfor de kommende ti til tjue år, og om dagens innovasjons- og omstillingstakt er tilstrekkelig for å legge grunnlaget for "det nye" næringslivet som skal sikre grunnlaget for velferdssamfunnet etter hvert som oljesektorens betydning avtar. Å utvikle ny næringsvirksomhet innebærer langsiktige, risikobetonte og møysommelige prosesser, og det kan synes som at den vellykkede utviklingen så langt har gjort blind for behovet for å tilrettelegge for de innovasjons- og omstillingsprosessene som er nødvendige for fremtidig økonomisk vekst og velstand.

Viktige føringer for dagens innovasjonspolitik ble lagt på 1990-tallet. På denne tiden, og spesielt i den første delen av tiåret, var de rådende perspektiver på næringspolitikken knyttet til spørsmålet om sysselsetting. Da det oppstod økonomiske problemer, var det politiske svaret å nedsette en sysselsettingskommissjon som skisserte "en nasjonal strategi for økt sysselsetting"⁷¹. Næringspolitikken hadde i liten grad per-

⁷¹ NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene. (Kleppe-utvalget).

spektiver ut over å sikre sysselsettingen, og den kunne derfor i stor grad karakteriseres som sysselsettingspolitikk (Moen 2002).

Som et ledd i den næringspolitiske strategien på 1990-tallet ble det også utviklet et fokus på verdiskaping, og det ble nedsatt et "Forum for verdiskaping" ledet av statsministeren, Gro Harlem Brundtland.⁷² Et sentralt perspektiv for dette forumet var at oljeinntektene etter hvert ville falle, og at det derfor ville bli et stort behov for utvikling av ny næringsaktivitet. Dette var også et sentralt utgangspunkt for arbeidet i Aakvaag-utvalget⁷³ som ble nedsatt for å utarbeide en strategi for forskning og innovasjon. I utvalgets innstilling sies følgende innledningsvis (s. 3):

"Den store utfordringen for landet inn i det neste århundre er den gradvise nedbygging av olje- og gassindustrien som da vil finne sted. Olje- og gassindustrien representerte i 1995 13 % av BNP, vesentlig mer når effekten for annet næringsliv inkluderes. Det vil være helt nødvendig i perioden frem til denne nedtrappingen, å legge grunnlaget for et nytt vekstkraftig norsk næringsliv som kan fylle den plass olje- og gassindustrien har i dag."

Dette perspektivet har også blitt trukket frem i senere utredninger, om enn på en mindre tydelig måte. Blant annet ble det viet oppmerksomhet i Henriksen-utvalgets innstilling⁷⁴ som kom samme år og som drøftet næringspolitiske hovedstrategier.

Et viktig poeng i denne sammenheng er den sterke oppslutningen prinsippet om næringsnøytralitet hadde, og som innebar at man ikke skulle rette politiske virkemidler mot bestemte næringssektorer. Man erkjente riktignok behovet for innovasjon og omstilling, og Aakvaag-utvalget fikk endog betegnelsen "Innovasjonsutvalget", men det ble tatt for gitt at omstillingen ville skje på en naturlig måte bare rammebetingelsene var tilfredsstillende. Analysene sa ikke noe om endringer i næringsstruktur og eventuelle behov for å utforme en politikk med sikte på å styrke fremveksten av nye teknologier og næringsområder. Hovedfokus på denne tiden var knyttet til å styrke generelle virkemidler for å stimulere til mer forskning og innovasjon, og utformingen av et hensiktsmessig virkemiddelapparat.

Et interessant bidrag til forståelsen av behovet for verdiskaping kom i 1999 i et lite notat som ble utarbeidet på oppdrag fra arbeidsutvalget i "Forum for økt verdiskaping i næringslivet"⁷⁵ (Nafstad og Roland 1999). Basert på en fremskrivning av den økonomiske utviklingen ble det anslått at det i 2020 ville være 800 000 personer sysselsatt i foretak som ikke eksisterte i 2000. Det vil si at det over en tjueårsperiode var behov for nyskaping tilsvarende 30 til 40 prosent av det samlede norske arbeidsmarkedet. I analysen ble det også poengtert at det ville skje en betydelig strukturendring med omstilling fra næringer som i stor grad var basert på

⁷² Forum for verdiskaping ble oppnevnt i statsråd 30. april 1993. Det ble ledet av statsminister Gro Harlem Brundtland, og i tillegg var statsrådene Finn Kristensen og Sigbjørn Johnsen med fra regjeringen. Utvalget var ellers bredt sammensatt av representanter fra NHO, LO og næringslivet. Det var også et eget forskerutvalg med i forumet med bl.a. Torger Reve og Arild Hervik.

⁷³ Utfordringen – Forskning og innovasjon for ny vekst. Rapport fra utvalg oppnevnt av Nærings- og energidepartementet. Februar 1996. (Aakvaag-utvalget.)

⁷⁴ NOU 1996:23 Konkurransen, kompetansen og miljøet. Næringspolitiske hovedstrategier. (Henriksen-utvalget).

⁷⁵ "Forum for økt verdiskaping i næringslivet" ble nedsatt av regjering en Bondevik i 1998 og kan betraktes som en oppfølging av "Forum for verdiskaping" som ble opprettet av regjeringen Brundtland i 1993.

naturressurser, til næringer der verdiskaping basert på ”kunnskap, kompetanse og immaterielle ressurser” ville være langt viktigere. Det ble argumentert for en verdiskapingsorientert næringspolitikk som ”må innrettes mot å påvirke endringene og kanskje øke, ikke dempe endringstakten”. Samtidig ble det imidlertid argumentert sterkt for en næringsnøytral politikk ut fra at det ikke er mulig å forutse hvor veksten vil eller bør komme.

En bekreftelse på det dominerende sysselsettingsperspektivet fikk man gjennom rapporten til Holden-utvalget⁷⁶ i 2000. I rapporten, som drøftet strategier for sysselsetting og verdiskaping, ble behovet for innovasjon og forskning bare så vidt nevnt. Det samme gjelder for den siste perspektivmeldingen som ble lagt frem våren 2009⁷⁷. Som vi har kommentert tidligere (kapittel 6.7), sier meldingen en del om omstilling, men hovedperspektivet er knyttet til produktivitet, og produktivitetsøkning betraktes som den viktigste årsaken til langsiktig vekst. Selv om meldingen nevner at det forventes et betydelig fall i oljerelatert virksomhet, gir den ingen konkret analyse av hva dette vil innebære av behov for omstillinger, og dermed blir det heller ikke lagt noe grunnlag for å drøfte behovet for innovasjonspolitik.

Det manglende perspektivet på ”livet etter oljen” er kommentert i OECDs analyse av den norske innovasjonspolitikken. Analysen understreker behovet for en bred innovasjonspolitisk strategi for å møte de kommende strukturelle endringene, og hevder at en slik strategi er nødvendig for å opprettholde en høy, bærekraftig vekst (OECD 2008:13).

Etter vår mening er mangelen på langsiktige perspektiver en viktig begrensning i den norske innovasjonspolitikken. Det mangler en analyse av hva slags omstillinger landet må gjennom de kommende ti til tjue år for å sikre en bærekraftig utvikling og et tilfredsstillende velferdsnivå. Og det mangler visjoner for hvordan samfunnet bør utvikles og som kan legge grunnlaget for å vurdere om den eksisterende innovasjonspolitikken er tilstrekkelig for å sikre den ønskede utviklingen.

8.3 Det ”norske paradokset”

Et forhold som antakelig har hatt betydning for forståelsen av behovet for en aktiv innovasjonspolitikk, er det såkalte ”norske paradokset”. Dette henspiller på at den generelle økonomiske utviklingen i Norge har gått veldig bra ”til tross for” at Norge skårer lavt på de viktigste indikatorene for innovasjon og forskning.

Problemet er imidlertid at eksisterende kunnskap om sammenhengen mellom forskning, innovasjon, næringsutvikling og økonomisk vekst er mangelfull, og det rådende indikatorsystemet gir heller ikke et dekkende uttrykk for den samlede evnen til innovasjon og omstilling i den norske økonomien. Et viktig poeng i denne sammenheng er at indikatorene er utviklet med fokus på høyteknologiske næringer og derfor er mest relevante for økonomier med en høy andel av slike næringer. I dette ligger det også at indikatorene legger vekt på forsknings- og teknologidrevne innovasjonsprosesser, mens andre typer innovasjonsprosesser ikke fanges opp eller undervurderes.

⁷⁶ NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping. (Holden-utvalget).

⁷⁷ St.meld. nr 9 (2008-2009) Perspektivmeldingen. Finansdepartementet.

I innovasjonssystemtilnærmingen har det blitt vanlig å skille mellom ulike måter innovasjon foregår på, og basert på Bengt Åke Lundvalls studier skilles det ofte mellom en forskningsbasert og en praksisbasert innovasjonsmåte (Lundvall 2007, 2008). Den forskningsbaserte måten blir av Lundvall karakterisert som STI (Science-Technology-Innovation) der innovasjonsaktiviteten skjer på grunnlag av forskningsbasert kunnskap og læring. Den praksisbaserte måten blir karakterisert som DUI (Learning by Doing, Using and Interacting); her ligger den erfaringsbaserte kunnskapen til grunn for innovasjonsaktiviteten, og læring skjer gjennom utprøving og samhandling. Det varierer mellom næringer og foretak hvilke former for innovasjon og læring som dominerer, og et viktig poeng hos Lundvall er at de foretakene som kombinerer de to formene, har høyest innovasjonsaktivitet.

Innenfor denne forskningstradisjonen har begrepet kunnskapsbase blitt introdusert. Dette begrepet viser til kjennetegn ved kunnskap og hvordan kunnskap er forankret i teknikker, organisasjoner og miljøer (Isaksen og Asheim 2009). I tråd med Lundvalls analyser argumenteres det for at det er en klar sammenheng mellom kunnskapsbase og innovasjonsmåte. Et viktig poeng er at ulike typer kunnskap er tilgjengelig på ulike måter, og at kunnskapsutvikling og læring skjer gjennom ulike typer fellesskap. En sentral forutsetning for innovasjon er dermed at relevante aktører deltar i slike fellesskap og får tilgang til kunnskap som er relevant for den virksomheten de driver.

Evnen til innovasjon er dermed avhengig av en rekke andre samfunnsmessige forhold enn forskning og teknologiutvikling. Viktige trekk ved de nordiske landene som fremheves av Lundvall, er stor tilgang på sosial kapital, et høyt nivå av tillit og en egalitær struktur som gjør at de nasjonale innovasjonssystemene har fortrinn med hensyn til inkrementell innovasjon og tilegning av kunnskap (Lundvall 2008).

Når det i en del sammenhenger hevdes at det eksisterer såkalte innovasjonsparadokser – dvs. at den økonomiske utviklingen ikke er i samsvar med hva man kunne forvente ut fra innsatsen i forsknings- og innovasjonsaktivitet – er dette i følge Lundvall basert på en fordreining og forenkling av innovasjonssystemforståelsen (Lundvall 2006, 2007). Det ”norske paradokset” viser bare at det er viktige forhold bak innovasjon og økonomisk utvikling som blir neglisjert; man betoner for ensidig betydningen av forskningsbasert kunnskap og innovasjonsaktivitet, mens andre kunnskaps- og innovasjonsformer blir undervurdert.

Som vi har oppsummert tidligere (kapittel 5.2) er slike forhold diskutert i innovasjonsmeldingen som konkluderer med at det mye brukte indikatorsystemet for innovasjon, European Innovation Scoreboard ”er av begrenset relevans når man skal gi et samlet bilde av innovasjonstilstanden i norsk økonomi”.

I dette ligger det både et faglig og et politisk problem.

Det faglige problemet består i at det organiseres et omfattende, internasjonalt system av indikatorer med det formål å gi et helhetlig bilde av innovasjonsaktiviteten i ulike land, mens det i praksis er viktige forhold som ikke fanges opp. Problemet forsterkes av at indikatorene i stor grad brukes normativt; en score over gjennomsnitt vurderes som positivt, mens en score under gjennomsnitt vurderes som negativt. Når en score ligger under gjennomsnitt, vil det gjerne være underforstått at det er behov for spesiell innsats. I stedet bør indikatorene brukes analytisk for å få frem ulike lands profiler. Dette kan så være grunnlag for å fremheve kompleksiteten i systemene og at det ikke uten videre er enkle oppskrifter for hvordan man kan utvikle mer innovative og konkurransedyktige økonomier.

Det politiske problemet består i at regjeringen med henvisningen til at indikator-systemet "er av begrenset relevans" konstaterer at innovasjons- og omstillingsevnen i norsk næringsliv er tilfredsstillende uten å gå inn i en dypere analyse av hva slags fremtidige utfordringer norsk næringsliv kan stå overfor. Den manglende legitimiteten til indikatorsystemet, og at det åpenbart ikke gir en god beskrivelse av situasjonen, kan dermed bidra til at fremtidige utfordringer tilsløres.

I forlengelse av dette er det også et problem at man ikke har adekvate mål for forskningspolitikken og dermed hvordan man skal forholde seg til FoU som et strategisk satsingsområde. Etter fremleggningen av forskningsmeldingen våren 2005 har det vært bred enighet om treprosentmålet for opptrappingen av FoU, som vil si at den samlede FoU-aktiviteten i Norge skal tilsvare tre prosent av BNP hvorav én prosent skal være offentlig finansiert og to prosent finansiert av privat sektor.

Opprinnelig skulle treprosentmålet nås innen 2010. Men som beskrevet foran, gikk regjeringen Stoltenberg i forskningsmeldingen våren 2009 bort fra å bruke dette målet som styringsinstrument. Det ble imidlertid beholdt som et langsiktig mål, dog uten noen spesifisert tidsfrist. Dette ble møtt med meget sterke reaksjoner blant opposisjonspartiene som alle ønsket å beholde målet med tidsfrist. Venstre og KrF foreslo at det skulle nås innen 2013, mens Høyre og Fremskrittspartiet foreslo at det lages en opptrappingsplan med sikte på å nå målet i 2015 (jf. forslag 40 og 32 i tabell 6.3).

Det har imidlertid lenge vært en diskusjon om hvor adekvat et slikt mål er (jfr. Spilling 2007, Kallerud og Spilling 2008, OECD 2008). Diskusjonen er spesielt knyttet til den delen som forventes dekket av privat sektor. Omfanget av FoU-aktivitet i næringslivet er nemlig sterkt preget av næringsstrukturen og i hvilken grad man har et høyt innslag av FoU-intensive næringer. Ut fra faglige perspektiver kan derfor målet om at næringslivets FoU-innsats skal opp på to prosent av BNP karakteriseres som nokså meningsløst. Målet for utviklingen av næringslivets FoU-innsats må begrunnes strategisk, det vil si dels ut fra hvilke overordnede perspektiver man har for hvordan det fremtidige næringslivet bør utvikles, og dels ut fra den konkrete betydning satsing på FoU har for næringslivets egne strategier. Et prosenttall, som endog vil være sterkt påvirket av svingninger i oljeprisen, gir i seg selv ingen mening. Målene bør i utgangspunktet settes kvalitativt og begrunnes ut fra hvilke mål man har for fremtidig næringsutvikling, og så kan man ut fra dette avlede behovet for ressursinnsats.

Dette er i samsvar med OECDs anbefalinger som peker på behovet for å sette mål som kan virke mobiliserende. I stedet for å sette kvantitative mål for forskningsinnsatsen, bør det overordnede målet for forskings- og innovasjonspolitikken være knyttet til hva slags resultater man ønsker å oppnå og den nødvendige ressursinnsatsen bør vurderes på grunnlag av dette (OECD 2008:14).

Gjennom forskningsmeldingen ble det også tatt et viktig skritt i denne retningen ved at politikken nå i større grad skal rettes mot forskningspolitiske mål og resultatene av forskningen. Det ble også konstatert at "en ensidig debatt om ressurser og ressursmål gagnar ikke norsk forskning" (s.16). Dette er senere fulgt opp med å oppnevne et utvalg som skal gi råd om hvordan de forskningspolitiske målene kan nås.⁷⁸ Men samtidig har ikke regjeringen tatt noe prinsipielt oppgjør med treprosentmålet for ressurser til forskning. Riktignok har den gått bort fra å tidfeste treprosentmålet, men i

⁷⁸ Ekspertutvalg oppnevnt 18. desember 2009, ledet av professor Jan Fagerberg.

stedet for prinsipielt å avvise målet som irrelevant, ble det utsatt på ubestemt tid. Målet blir altså stående som en visjon for hva man ønsker å oppnå på lang sikt.

Utviklingen i forbindelse etter stortingsvalget høsten 2009 og den nye regjeringen Stoltenberg har gått i retning av mer uklare formuleringer om behovet for innovasjon og omstilling i forbindelse med de langsiktige utfordringer Norge står overfor. Innovasjon og omstilling i næringslivet var heller ikke noe sentralt tema i valgkampen, og det ble praktisk talt ikke diskutert hvilke utfordringer det norske samfunnet står overfor på det økonomiske området og hvordan fremtidig verdiskaping skal sikres. Dette reflekteres også i Soria Moria II⁷⁹ der begreper som innovasjon og nyskaping er lite brukt.

En viktig utfordring fremover er derfor å utvikle klarere forestillinger om hva et mer kunnskapsbasert næringsliv i Norge vil innebære. Det synes å eksistere en relativt bred – om enn nokså vag – forståelse av at det norske samfunnet står overfor betydelige omstillinger i årene fremover, men det er så langt ikke tatt initiativ som kan vise vei inn i slike omstillingsprosesser.

OECD anbefaler en strategi de kaller 'market-friendly "clever" targeting' som kanskje kan oversettes med en markedsorientert og strategisk målorientering. Dette skal verken være en "plukke vinnere"-strategi eller en "bottom-up"-tilnærming, men noe midt i mellom. Dels trengs det en overordnet politisk prioritering av noen områder hvor Norge og norsk næringsliv har gode muligheter, og dels trengs det mobilisering av aktører i et offentlig-privat samarbeid for å utløse ønsket nyskaping.

Mange av disse elementene er allerede på plass, eksempelvis gjennom utpekte satsingsområder slik de er formulert i Soria Moria-erklæringen og innovasjonsmeldingen, og de lange tradisjonene for samarbeid mellom departementene og partene i arbeidslivet. Men som nevnt mangler det overordnede perspektivet som kan sette en hensiktsmessig ramme for en slik strategi. Dette gjelder særlig å klargjøre nærmere hvilket behov det er for utvikling av ny næringsvirksomhet, på hvilke områder Norge har særlige fortrinn, og hvilke krav dette stiller til en aktiv innovasjonspolitik.

8.4 Organisering av innovasjonspolitikken

Som nevnt foran har det klart vært en utvikling i retning av en mer helhetlig innovasjonspolitik. Mens det var fem statsråder som sto bak Bondevik II-regjeringens handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik (jf kapittel 2.2), var ni departement involvert i arbeidsgruppene i forbindelse med innovasjonsmeldingen, og hele 13 departementer var representert i statssekretærutvalget som koordinerte prosessen (jf kapittel 3).

Samtidig kan det imidlertid reises spørsmål om hva en helhetlig innovasjonspolitik egentlig er, og om den type koordinering som har funnet sted i forbindelse med arbeidet med innovasjonsmeldingen er tilstrekkelig for å imøtekomme de utfordringer man står overfor. Som vi har oppsummert tidligere (kapittel 3), var det på den ene siden stor tilfredshet blant de ulike departementer med måten NHD koordinerte arbeidet på. Men samtidig ble innovasjon oppfattet som et noe diffust begrep, og politikkområdet ble opplevd som noe som ikke krevde særlige prioriteringer. Dermed er det

⁷⁹ Det som populært kalles Soria Moria II har den formelle betegnelsen "Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009 – 2013".

også grunn til å reise spørsmål om i hvilken grad koordineringen har ført til konkrete prioriteringer. Og som vi også har kommentert tidligere, er det nokså uklart hvilken rolle enkelte av departementene har hatt i utformingen av innovasjonspolitikken.

I det følgende oppsummerer vi noen hovedpunkter i kritikken av den norske innovasjonspolitikken på dette punktet, for dernest å drøfte mulige alternativer.

Som omtalt i kapittel 2.4 kom ideen om den helhetlige – eller horisontale – innovasjonspolitikken fra OECD, og ble utviklet gjennom et større prosjekt tidlig på 2000-tallet der det også inngikk en delstudie av Norge (jf. Remøe et al 2004, Remøe 2005). I følge denne studien har innovasjonspolitikken en svak status i det norske politiske systemet, og den politiske organiseringen av politikken ble karakterisert som fragmentert og med lav grad av koordinering (Remøe 2005). Det ble særlig pekt på problemer knyttet til sektorprinsippet for organisering av politikken, der de enkelte departement har selvstendig ansvar for politikken innenfor sine sektorer, og på at det manglet en tilfredsstillende koordineringsmekanisme. I rapporten ble det derfor foreslått å styrke Statsministerens kontor med kompetanse og formell myndighet til å instruere sektordepartementene på områder som gjelder langsiktig, strategisk utvikling.

Tilsvarende vurderinger ble gjort av OECD i analysen av norsk innovasjonspolitik i 2008 (OECD 2008). Her ble det pekt på behovet for klarere prioriteringer for politikken og iverksette en bedre koordinering. Det ble videre påpekt at sektorprinsippet står sterkt i Norge, noe som innebærer at mange departement detaljstyrer innovasjonsaktiviteten innenfor sine områder og dermed hindrer utforming og iverksetting av en helhetlig innovasjonspolitik. Det ble fremhevet at en slik helhetlig innovasjonspolitik likevel er ”almost universally seen as desirable in Norway” (s. 16).

Det kan for øvrig være verdt å merke seg at Bengt Åke Lundvall, en av seniorene bak innovasjonssystemtilnærmingen, også har pekt på problemer ved hvordan innovasjonspolitikken er organisert i Norge i en kommentar til innovasjonsmeldingen.⁸⁰ Etter å ha konstatert at meldingen har lite å si om samordningsmekanismer, hevder han at den norske modellen for organisering av politikken innebærer en stor risiko for at innovasjonspolitikken både får lav prioritet og forblir usammenhengende. For å imøtekomme problemet foreslo han at det ”som et minimum” bør overveies å opprette en egen funksjon ved statsministerens kontor med særskilt ansvar for innovasjons- og kompetansepolitikk, altså samme forslag som ble fremsatt av Remøe et al (2004). Problemstillingen er også drøftet i en analyse av de innovasjonspolitiske virkemidlene i Norge (Fagerberg 2009) der det påpekes at det mangler et system for samordning av innovasjonspolitikken på tvers av departementer. I rapporten henvises det til det finske systemet som et eksempel på hvordan samordning kan gjøres, og det refereres til at det er skepsis til en slik modell i NHD fordi den norske forvaltningstradisjonen er mindre preget av ”top-down”-styring enn hva som er tilfellet i en del andre land.

Det er altså flere parter som peker på at det trengs en effektiv koordineringsmekanisme for å få til en mer samordnet og helhetlig innovasjonspolitik i Norge. En svakhet i de refererte analysene er imidlertid at de ikke drøfter modeller for hvordan koordinering kan sikres, og hva en samordning eventuelt vil skje på bekostning av. Enhver politisk organisering må være basert på en form for sektor- eller områdeinndeling og med en viss grad av selvstendighet innenfor de ulike områder, og om ett område løftes frem gjennom en sterkere prioritering og koordinering, må dette nød-

⁸⁰ Kronikk i Forskningspolitikk 1/2009 med tittelen ”Ambitiøst, men usammenhengende”.

vendigvis gå på bekostning av noe. Og det er heller ikke sikkert at en forsterket koordinering innenfor et politikkområde nødvendigvis fører til at politikken blir mer effektiv. Det kan generelt bemerkes at innovasjonslitteraturen i liten grad har gått inn i en diskusjon av de politiske forutsetningene for å realisere en helhetlig innovasjonspolitik, og det er også hevdet at OECD-landene i liten grad har vært i stand til å realisere en slik politikk (Braun 2008).

Det ligger utenfor rammen av denne rapporten å gå dypere inn i en diskusjon av dette,⁸¹ og vi vil her bare kort nevne at spørsmålet om koordinering av innovasjonspolitikken er et omfattende tema som kan drøftes langs mange dimensjoner. I følge Braun (2008) krever politisk koordinering at det for det første må utvikles en felles strategi, og for det andre trengs det et samarbeid innad i ”regjeringsmaskineriet”. Det dreier seg videre om både horisontal og vertikal koordinering, og det kan skjelles mellom ulike måter å institusjonalisere koordineringen på.

Finland trekkes vanligvis frem som landet med ”best praksis” i innovasjonspolitikken (Braun 2008). Et viktig organ i den finske modellen er ”the Science and Technology Policy Council” som er regjeringens rådgivende organ i alle spørsmål som gjelder høyere utdanning, forskning og teknologipolitikk (Pelkonen et al 2008). Rådet ledes av statsministeren, og i tillegg til ministre for sentrale departement har det representanter for nøkkelorganisasjoner i innovasjonssystemet. På denne måten sikres god vertikal koordinering ved en effektiv flyt av informasjon og initiativ mellom ulike aktører i innovasjonssystemet og på regjeringnivået. Dette rådet har stor innflytelse, og situasjonen i Finland synes samtidig å være karakterisert av at parlamentet har lite diskusjon om utdannings-, forsknings- og innovasjonspolitikken. Feltet blir karakterisert som avpolitisert og sterkt influert av eksperter (Pelkonen). Det er for øvrig verdt å merke seg at Finland har hatt denne modellen for koordinering siden slutten av 1980-tallet, slik at det har vært meget stor stabilitet i modellen.

Den sentrale mekanismen for koordinering i det finske tilfellet er altså dette rådgivende organet ledet av statsministeren.

En annen modell for koordinering er å organisere et ”superdepartement” som inkluderer de sentrale områdene av betydning for innovasjonspolitikken. En slik modell har blitt introdusert i Danmark der man fra 1993 har hatt en prosess med å koordinere og integrere forskning, høyere utdanning, innovasjon og teknologiutvikling, noe som etter hvert førte frem til opprettelsen av Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling i 2001 (Koch 2008). I årene 2005-2006 hadde Danmark også et råd kalt Globaliseringsrådet som ble ledet av statsministeren og hadde bred representasjon fra næringsliv, interesseorganisasjoner og akademiske institusjoner. Dette førte til en rekke initiativ av betydning for innovasjons- og forskningspolitikken.

Eksemplene fra de to landene viser at koordineringsmekanismer kan iverksettes på veldig ulike måter. Et viktig poeng er også at slike modeller er i kontinuerlig utvikling. Selv om den finske modellen har vært relativt stabil, har man der lansert en ny innovasjonspolitik⁸² med særlig vekt på en videre utvikling av Finlands internasjonale posisjon. En viktig del av den nye politikken var en omorganisering av departe-

⁸¹ Det vil imidlertid bli arbeidet videre med problematikken i Vekstforsk-prosjektet, bl.a. planlegges en bok i 2010 som bl.a. vil drøfte organisering av innovasjonspolitikken og gi en sammenlikning av de nordiske landene.

⁸² Proposal for Finland’s National Innovation Strategy. Helsinki, 12 June 2008.

mentene med et nytt ”superdepartement” – Ministry of Employment and the Economy - som ble opprettet 1. januar 2008. Dette departementet inkluderer de tidligere departementene for næring og handel, sysselsetting (ekskl. innvandring og integrasjonsspørsmål), regional utvikling og offentlig administrasjon.⁸³ Derimot er ikke forskning og høyere utdanning inkludert, slik som i Danmark.

Som nevnt er ikke poenget her å gå inn i en bred diskusjon av alternative måter å organisere den norske innovasjonspolitikken på, men kun å konstatere at det kan gjøres på forskjellige måter. Blant våre nærmeste naboland finnes det alternativer der innovasjonspolitikken er løftet opp og synliggjort som en overordnet nasjonal strategi på en langt tydeligere måte enn det som er tilfellet i Norge.

På den annen side er det slett ikke sikkert at modeller i andre land passer for Norge. Som oppsummert både av OECD og i innovasjonsmeldingen, har den norske økonomien hatt en meget god utvikling, og det er langt fra sikkert at grep av den typen som er gjort i Finland eller Danmark ville vært egnet i Norges situasjon. En særlig viktig norsk forutsetning er knyttet til oljepolitikken som har vært meget vellykket også som innovasjonspolitikk selv om den ikke har blitt omtalt som det. Og det er slett ikke sikkert at denne politikken hadde blitt mer effektiv med sterkere koordineringsmekanismer av den typen som er anvendt i Danmark og Finland.

Samtidig er det imidlertid grunn til å reise spørsmålet om ikke fremtidige utfordringer vil stille krav til nye institusjonelle løsninger for å sikre koordinering av politikken. Med oljesektorens avtakende betydning kan det være grunn til å spørre om det ikke nå er behov for å løfte opp innovasjonspolitikken og gjøre den tydeligere og mer overordnet. Og gitt de store miljømessige utfordringer vi står over, kunne en mulig strategi være en sterkere kopling mellom innovasjonspolitikken og miljøpolitikken, noe det allerede er ansatser til i innovasjonsmeldingen.

8.5 Implementering av innovasjonspolitikken

Det siste hovedpunktet i vår oppsummering av innovasjonspolitikken gjelder utformingen av virkemiddelapparatet og spørsmålet om i hvilken grad organiseringen iverretar ønsket om en helhetlig og målrettet innovasjonspolitikk.

Etter omorganiseringen i 2004 består det norske innovasjonspolitiske virkemiddelapparatet av tre hovedaktører, nemlig Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA. Mens Forskningsrådet har ansvar for utøvelse av forskningspolitikken og er underlagt Kunnskapsdepartementet, er Innovasjon Norge og SIVA de viktigste organene for iverksetting av innovasjonspolitikken og er underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Innovasjon Norge forvalter årlig midler i størrelsesorden fem-seks milliarder⁸⁴ kroner som går til prosjekter og tiltak som gjelder innovasjon og næringsutvikling, mens SIVAs rolle primært er knyttet til organisering av en infrastruktur bestående av forsknings- og kunnskapsparker, næringshager og lignende som skal

⁸³ For nærmere omtale se <http://www.tem.fi/index.phtml?l=en&s=2293>. Omsatt til norske forhold skulle dette inkludere NHD, FAD og deler av KRD, mens forskning og høyere utdanning ikke er inkludert.

⁸⁴ Bevilgede midler gjennom Innovasjon Norge var på 5,1 mrd i 2008, mens det per første halvår 2009 var på 6,1 mrd. Den sterke økningen skyldes for en stor del økte midler som følge av finanskrisen.

tilrettelegge for innovasjonsaktivitet. I det følgende avgrensers vi kommentarene til situasjonen for Innovasjon Norge.

Da Innovasjon Norge ble etablert i 2004, var det ut fra ønsket om å få et mer enhetlig virkemiddelapparat, og hovedmålet ble formulert som følger:

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

Målformuleringen gjenspeiler målene for de fire organisasjonene som Innovasjon Norge kom som en erstatning for,⁸⁵ og selv om innovasjon ble løftet frem som en viktig oppgave, fikk selskapet også en rekke andre målsetninger å forholde seg til. Som diskutert i en tidligere analyse gjennomført av NIFU STEP (Aanstad et al 2008) har målet om innovasjon en relativt uklar posisjon, og i praksis er det en forholdsvis liten andel av midlene til Innovasjon Norge som bevilges til prosjekter med en høy grad av innovasjon. En konklusjon var derfor at navnet Innovasjon Norge er noe misvisende for selskapets virksomhet, og at det gamle navnet Statens Nærings- og Distriktsutbyggingsfond gir et mer dekkende uttrykk for hva virksomheten i praksis dreier seg om.

Det vakte stor oppmerksomhet da Riksrevisjonen høsten 2008 la frem en analyse som konkluderte med at bare halvparten av prosjektene som får støtte av Innovasjon Norge registreres som innovative, og at mange av disse attpåtil har en svært liten grad av innovasjon (Riksrevisjonen 2008). Riksrevisjonen gikk relativt langt i å kritisere den rollen eierdepartementet NHD spiller når det gjelder å gi føringer for Innovasjon Norge slik at selskapet kan oppfylle sine oppgaver i henhold til Stortingets intensjoner. Til dette svarte imidlertid NHD, med henvisning til loven om Innovasjon Norge, at departementets samordningsrolle ”aldri har vært ment å skulle være en overordnet styring av politikken fra sektordepartementene som bruker Innovasjon Norge til forvaltning av sine virkemidler”.⁸⁶

Med dette synliggjøres en viktig konsekvens av den norske sektororganiseringen og at det mangler en effektiv koordineringsmekanisme for innovasjonspolitikken; NHDs mandat er ikke å ha noen overordnet styring av politikken til de ulike sektordepartementene som overfører midler til Innovasjon Norge. Innovasjon Norges oppdrag er med andre ord ikke bare å iverksette den innovasjons- og næringspolitikken som NHD står for, men også regionalpolitikken slik den utøves av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og fiskeri- og landbrukspolitikken slik den utøves av henholdsvis Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD).

Organiseringen av Innovasjon Norge og selskapets praksis har også møtt kritikk fra annet hold. Spesielt kan det nevnes at Abelia sommeren 2008 la frem en analyse der det ble konkludert med at Innovasjon Norge bidrar til å forsterke eksisterende næringsstrukturer på bekostning av å fremme overgangen til kunnskapsøkonomien. Det ble videre konkludert med at Innovasjon Norge stiller med ”bundet mandat” og ikke har tilstrekkelig spillerom til å følge opp næringer med et høyere kunnskapsinnhold (Abelia 2008).

⁸⁵ De fire organisasjonene var Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO), Norges Eksportråd og Norges Turistråd.

⁸⁶ NHD i brev til Riksrevisjonen 15. oktober 2008, gjengitt på s.13-18 i Riksrevisjonens rapport.

Denne kritikken reiser viktige spørsmål vedrørende iverksettingen av innovasjonspolitikken – og det er spørsmål som ikke er kommentert i innovasjonsmeldingen. Slik meldingen beskriver situasjonen, ser det ikke ut til å eksistere noen vesentlige utfordringer med hensyn til å implementere innovasjonspolitikken på en effektiv måte. Spørsmålet berøres bare gjennom henvisninger til de planlagte evalueringene av Innovasjon Norge og SIVA.⁸⁷

Som en følge av kritikken utarbeider Innovasjon Norge nå en mer systematisk statistikk over i hvilken grad selskapets ressurser går til prosjekter med innovasjon. Rapporten for første halvår 2009 kan tyde på at andelen av slike prosjekter er høyere enn tidligere, noe som både kan henge sammen med endret registreringspraksis og at virkemidlene, spesielt som følge av krisepakken, nå er mer rettet mot innovasjon enn tidligere. At selskapet har et tydeligere internt fokus på innovasjon er viktig, men det er samtidig grunn til å understreke at hovedproblemet ikke ligger i Innovasjon Norge, men i det mandatet selskapet har fra sine oppdragsgivere.

Dette bekreftes også i analysen Fagerberg (2009) har gjennomført av de innovasjonspolitiske virkemidlene i Norge. Her konkluderes det med at ”Norge mangler (...) en sentral virkemiddelaktør som har et klart fokus på innovasjon og som kan utgjøre et sentrum for utvikling av kompetanse om innovasjonspolitikken og virkemidlene” (s. 29). Den eneste måten å gjøre Innovasjon Norge til en slik aktør på, er å endre selskapets mandat slik at det blir mer entydig rettet mot innovasjon, og det vil trolig forutsette en viss omorganisering av virkemiddelapparatet.

8.5 En utydelig innovasjonspolitik?

Denne gjennomgangen viser at det er mye som peker i retning av at vi har en uavklart og utydelig innovasjonspolitik i Norge. Det mangler noen tydelig overordnede perspektiver på den økonomiske utviklingen som begrunner behovet for innovasjonspolitikken; innovasjonspolitikken er ikke løftet opp og tydeliggjort som strategi, det mangler effektive koordineringsmekanismer som sikrer en helhetlig innovasjonspolitik. Det er dessuten relativt uklart hvordan innovasjonspolitikken blir implementert gjennom Innovasjon Norge siden selskapet også skal iverksette regionalpolitikk og landbruks- og fiskeripolitikk.

Situasjonen er videre karakterisert av at innovasjonspolitikken har en generelt uklar status i det politiske systemet. Formuleringene om innovasjonspolitik er vage i Soria Moria II-erklæringen, og det samme gjelder for de fleste av opposisjonspartiene programmer. Og innovasjonspolitikken står generelt ikke høyt på den politiske dagsorden.

Når vi likevel har formulert overskriften med et spørsmålstegn, er det for å markere en viss forsiktighet med hensyn til å trekke kategoriske konklusjoner om hva som er status for norsk innovasjonspolitik. Flere forhold gir grunnlag for dette.

⁸⁷ Evalueringen av SIVA ble satt i gang i september 2009 og forventes levert i løpet av mars 2010, mens evalueringen av Innovasjon Norge forventes satt i gang noe senere og levert tidlig på høsten 2010. Det kan for øvrig bemerkes at evalueringene gjennomføres adskilt for hver av de to selskapene og deres virksomhet, mens det ligger utenfor mandatene å se på ulike virkemidler i sammenheng på tvers av institusjoner.

For det første er ikke en høyprofilert innovasjonspolitikkk noe mål i seg selv. Innovasjonsmeldingen har et meget viktig poeng når den innledningsvis sier at regjeringen ønsker å tilrettelegge for langsiktig bærekraftig verdiskaping og at ”Innovasjon og omstilling vil være en nøkkel for å få dette til” (s. 5). Det vil si at regjeringen betrakter innovasjon og omstilling som virkemidler for å skape et bærekraftig velferdssamfunn. Det er resultatene som teller, og den økonomiske situasjonen i Norge er uomtvistelig blant de beste i verden. Når det så langt er oppnådd gode resultater uten at det har blitt ført en tydelig innovasjonspolitikkk, eksempelvis slik som i Finland, gir ikke dette noe incentiv til å endre politikken.

For det andre er kunnskapen om innovasjonsaktiviteten og hvordan den kan måles, nokså begrenset. De rådende systemene for å måle innovasjonsaktivitet gir ikke et dekkende bilde av situasjonen i Norge. Indikatorene reflekterer ikke særpreget i den norske næringsstrukturen eller vår måte å organisere samfunnet på. Det er derfor problematisk å bruke gjeldende indikatorer normativt som mål for hvordan innovasjonsaktiviteten bør utvikles.

For det tredje er det nokså mangelfull kunnskap om hva en helhetlig innovasjonspolitikkk er og hvordan den kan implementeres. Ulike land har hver sine modeller; det finnes ikke systematisk kunnskap om forutsetningene for de ulike modellene og hva som passer i ulike politiske kontekster.

Imidlertid kan det likevel stilles spørsmål om den gjeldende innovasjonspolitikken er for kortsiktig og preget av den gunstige økonomiske utviklingen, og at det trengs en tydelig strategi for å møte de langsiktige utfordringene Norge står overfor. Flere forhold tilsier at det er behov for å utvikle en tydeligere og mer overgripende innovasjonspolitisk strategi. En viktig utfordring er knyttet til en avtakende oljesektor og at samfunnets verdiskaping i økende grad vil avhenge av andre sektorer. Samtidig har vi utfordringen med endret befolkningsstruktur og at en relativt mindre andel av befolkningen skal sikre verdiskapingen. Og fremfor alt står vi overfor utfordringene knyttet til utviklingen av et bærekraftig samfunn.

Alt dette peker i retning av at det kan være behov for å utvikle en tydeligere, mer integrert og gjennomgripende innovasjonspolitikkk. I en slik politikkk vil det være naturlig med en tett integrasjon av den innovasjonspolitiske strategien og en strategi for økt bærekraft, det vil si en strategi for å utvikle en ”grønn” innovasjonspolitikkk. Ambisjonen om utviklingen av en slik politikkk ligger allerede i innovasjonsmeldingens tittel – Et nyskapende og bærekraftig Norge - men spørsmålet er om denne politikken må utvikles på en tydeligere og mer gjennomgripende måte.

Litteratur

- Abelia (2008) KunnskapsInnovasjon Norge? - Status for Innovasjon Norges arbeid med å fremme kunnskapsøkonomien – juni 2008. Abelia.
- Abelia (2009) Innovasjon Norge. Innovasjon i finanskrisetider. Abelia.
- Arnold, E., S. Kuhlman and B. van der Meulen (2001) A Singular Council. Evaluation of the Research Council of Norway. Technopolis.
- Borlaug, S.B., L. Grünfeld, M. Gulbrandsen, E. Rasmussen, L Rønning, O.R. Spilling og Evgueni Vinogradov (2009) Between entrepreneurship and technology transfer: Evaluation of the FORNY programme. NIFU STEP Rapport 19/2009.
- Braun, D. (2008) Introduction: Organising the political coordination of knowledge and innovation. *Science and Public Policy* 35(4):227-239.
- European Commission (1995) Green paper on innovation.
- Fagerberg, J. (2009) Innovasjonspolitiske virkemidler. Dugnad for verdiskaping – Kunnskapsplattformen. Kunnskapsdugnaden. Tekna, LO og NHO.
- Grünfeld, L.A., T.H. Clausen, G. Grimsby og E.L. Madsen (2009) Veksthus eller såkorn til spille? Evaluering av ordningene for såkornfond under Innovasjon Norge. MENON Business Economics og Nordlandsforskning.
- Hauknes, J. (1995) En sammenholdt teknologipolitikk? Step Gruppen.
- Hauknes, J., M. Broch og K. Smith (2000) SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter
- Hauknes, J. and O. Wicken (2003) Innovation policy in the post-war period, STEP - Centre for Innovation Research.
- Isaksen, I. (2000) Regional innovasjonspolitikk: God praksis fra europeiske virkemidler. Step Gruppen.
- Isaksen, A. og B. Asheim (2008) Den regionale dimensjonen ved innovasjoner. I Isaksen, A., A. Karlsen og B. Sæther (red.) *Innovasjoner i norske næringer – et geografisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakobsen, E.W. og T. Reve (2007) Norsk næringspolitikk: Næringsnøytralitet eller klyngepolitikk. I Spilling, O.R. (red.) *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitikk*. Bergen, Fagbokforlaget: 197-214.
- Kallerud, E. (1997) Det forskningspolitiske sektoransvar. NIFU skriftserie 4/97.
- Kallerud, E. og O.R. Spilling (2008) Vekstmålet i norsk forskning. Innspill til debatten. NIFU STEP Rapport 17/2008.
- Koch, C. (2008) The superministry approach: integrated governance of science, technology and innovation with contracted autonomy. *Science and Public Policy* 35(4):253-264.
- Lundvall, B.-Å. (2006) *Innovation Systems between Policy and Research*. Paper presented at the Innovation Pressure Conference, Tampere.
- Lundvall, B.-Å. (2007a) National innovation systems - analytical concept and development tool. *Industry and Innovation*, 14(1), 95-119.
- Lundvall, B.-Å. (2007b). *Innovation system research and policy. Where it came from and where it might go*. Paper presented at the Paper at CAS Seminar, Oslo, December 4.
- Lundvall, B.-Å. (2008) *Innovation and competence building in the learning economy - implications for innovation policy*. Oslo: Kunnskapsdugnaden, Tekna LO NHO

- Moen, E. (2002) Globalisering og industripolitiske strategier. En sammenligning av Finland og Norge. Makt- og demokratiutredningen, Rapport 41.
- Moen, E. (2005) 'Næringsnøytralitet' eller næringsavvikling. Norsk oljeøkonomi, næringsutvikling og næringspolitikk i et politisk-institusjonelt perspektiv. Handelshøyskolen BI, Discussion Paper 1/2005.
- Nafstad, O. og K. Roland (1999) En verdiskapingsorientert næringspolitikk. ECON Notat 5/99.
- OECD (2002) Dynamising national innovation systems. Paris, OECD.
- OECD (2008) OECD Review of Innovation Policy. Norway.
- OECD (Ed.) (2001a) Innovative clusters. Drivers of national innovation systems. Paris, OECD.
- OECD (Ed.) (2001b) Science, Technology and Industry Outlook. Drivers of growth: Information technology, innovation and entrepreneurship. Paris, OECD.
- Pelkonen, A., T. Teräväinen and S.-T. Waltari (2008) Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland. *Science and Public Policy* **35**(4):241-252.
- Remøe, S. O. (2005) Governing Fragmentation: The Case of Norway. In *Governance of Innovation Systems. Volume 2: Case studies in innovation policy*. Paris, OECD: 217-251.
- Remøe, S. O., M. Fraas, A. Kaloudis, Å Mariussen, R. Røste, F. Ørstavik and S. Aanstad (2004) Governance of the Norwegian innovation policy system. Oslo, NIFU STEP.
- Riksrevisjonen (2008) Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør. Dokument nr. 3:4 (2008-2009).
- Spilling, O. R. (2007) Søkelys på innovasjonspolitikken. I Spilling, O.R. (red.) *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitik*. Bergen, Fagbokforlaget: 175-195.
- Aanstad, S., L. Scordato og O.R. Spilling (2008) Innovasjon Norge – noen utfordringer. NIFU STEP rapport 48/2008.