

# Innovasjon Norge – noen utfordringer

Siri Aanstad, Lisa Scordato og Olav R. Spilling



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

Rapport 48/2008  
ISBN 978-82-7218-604-2  
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige publikasjoner, se [www.nifustep.no](http://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](http://www.nifustep.no)

RAPPORT 48/2008

Siri Aanstad, Lisa Scordato og Olav R. Spilling

# Innovasjon Norge – noen utfordringer





## Forord

Bakgrunnen for det foreliggende arbeidet er et behov ved NIFU STEP for å utvikle bedre kunnskap om Innovasjon Norge, og det er gjennomført et mindre internt finansiert prosjekt der noen sider ved Innovasjon Norge har blitt gjennomgått og skrevet ut i denne rapporten.

I rapporten er det særlig lagt vekt på beskrive Innovasjon Norges rolle i det norske innovasjonssystemet og å analysere i hvilken grad innovasjonsdimensjonen er ivaretatt i selskapets forvaltning av virkemidlene. Som et ledd i dette er også målet og de politiske føringene for Innovasjon Norge gjennomgått, og det er gitt en kort beskrivelse av selskapets tjenesteportefølje.

Rapporten bygger på dokumentanalyse, studier av tallmateriale fra Innovasjon Norges databaser og gjennomgang av oppslag i media. Ansatte ved hovedkontoret i Oslo har gjennom møter besvart spørsmål som har kommet opp underveis og bidratt med supplerende informasjon.

Arbeidet har møtt stor velvilje i Innovasjon Norge som har stilt til disposisjon all den informasjon vi ønsket å få og også har gjennomført de datakjøringene vi ønsket. En spesiell takk rettes til Bjørn Nordby som har vært hovedkontakten i Innovasjon Norge og tilrettelagt for all informasjon og kontakt.

Et utkast til rapport ble forelagt Innovasjon Norge og gjennomgått på et møte 8. desember. Her ble det gitt mange verdifulle kommentarer som har ligget til grunn for den endelige utformingen av rapporten. Alle de vurderinger som er gjort i rapporten, står imidlertid for forfatterens regning.

Arbeidet har blitt gjennomført av Siri Aanstad, Lisa Scordato og Olav R. Spilling, med sistnevnte som prosjektleder.

Oslo den 12. desember 2008

Per Hetland  
Direktør

Helge Godø  
Forskningsleder



# Innhold

<b>Forord .....</b>	<b>3</b>
<b>Sammendrag.....</b>	<b>7</b>
<b>1 Etableringen av Innovasjon Norge.....</b>	<b>9</b>
<b>2 Mål og forventninger til Innovasjon Norge.....</b>	<b>11</b>
Formål.....	11
Oppdragsbrev fra departementene .....	13
Retningslinjer og oppdragsbrev vedrørende midler til regional utvikling.....	15
Oppdragsbrev fra fylkesmennene vedrørende BU-midlene .....	17
Den nye strategien .....	17
Oppsummering.....	19
<b>3 Organisering og tjenesteportefølje .....</b>	<b>21</b>
Organisasjon .....	21
Innovasjon Norges plass i det norske innovasjonssystemet .....	23
Tjenesteporteføljen .....	25
Formidling av tjenesteporteføljen.....	27
<b>4 Innovasjonsdimensjonen i forvaltning av virkemidlene .....</b>	<b>29</b>
Oversikt.....	29
Innovasjonsdimensjonen i virkemidlene .....	32
Abelirapporten .....	35
Riksrevisjonens vurderinger av Innovasjon Norge.....	37
Oppsummering.....	38
<b>5 Innovasjon Norge i den offentlige debatten.....</b>	<b>40</b>
<b>6 Noen utfordringer .....</b>	<b>44</b>
<b>Vedlegg Innovasjon Norges klassifisering av prosjekter etter formål .....</b>	<b>47</b>





## **Sammendrag**

Innovasjon Norge ble opprettet i 2004 med mål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og er en sentral aktør for realisering av myndighetenes nærings- og distriktpolitikk. I denne rapporten analyseres Innovasjon Norges rolle med et særlig fokus på hvilken rolle selskapet har i det norske innovasjonssystemet, og i hvilken grad selskapet gjennom sin forvaltning av virkemidlene bidrar til prosjekter med innovasjon.

En gjennomgang av selskapets mål og de føringer det blir gitt gjennom oppdragsbrevene fra departementer og andre oppdragsgivere, viser at selskapet i praksis må tilfredsstille et bredt spekter av krav og forventninger, og der målet om innovasjon har en relativt uklar rolle.

Dette kommer også til uttrykk ved at en relativt mindre andel av de midler som forvaltes gjennom Innovasjon Norge, går til prosjekter med høy grad av innovasjon. Når det brukes en streng avgrensning av begrepet, der det bare inkluderes innovasjon på nasjonalt og internasjonalt nivå, var det i 2007 totalt bare 18 prosent av de samlede midler som gikk til prosjekter med innovasjon som sitt primære formål. Denne andelen varierer betydelig med hensyn til hvilke departement midlene kommer fra og til hvilke næringer og deler av landet midlene går til. Andelen av prosjekt til innovasjon er spesielt lav for midler som kommer fra Landbruks- og matdepartementet, og det er også en klar tendens til at andelen som går til prosjekter med innovasjon er lavest i de mest perifere delene av landet.

Brukes den bredere definisjonen som Innovasjon Norge selv benytter, går ca halvparten av midlene til prosjekter med innovasjon, men dette inkluderer en del prosjekter med liten grad av innovasjon.

Selv om innovasjon har en sentral plass i Innovasjon Norges mål, er det de politiske rammebetingelsene selskapet arbeider innenfor som setter de viktigste begrensningene for i hvilken grad selskapet kan prioritere innovasjonsprosjekter.

Den viktigste forutsetningen for at Innovasjon Norge kan utvikle en klarere innovasjonsprofil, er at det utvikles en tydeligere innovasjonspolitik. Samtidig har imidlertid også Innovasjon Norge et potensial for å dreie forvaltningen av sine tjenester slik at selskapet får et klarere fokus på innovasjon.



# 1 Etableringen av Innovasjon Norge

Innovasjon Norge er myndighetenes sentrale organ for utvikling, forvaltning og distribusjon av næringsrettede virkemidler. Denne rapporten ser nærmere på Innovasjon Norge med det formål å kartlegge organisasjonens plass og rolle i det norske innovasjonssystemet. Etter en kort oversikt over bakgrunnen for etableringen i 2004, går rapporten gjennom organisasjonens målsetninger, organisering og tjenestetportefølje. Deretter diskuteres innovasjonsdimensjonen i virksomheten på bakgrunn av hva midlene som forvaltes blir brukt til. Avslutningsvis gis en oppsummering av den offentlige debatten om Innovasjon Norge og en diskusjon av hvilke utfordringer organisasjonen står overfor.

Innovasjon Norge ble startet opp 1. januar 2004 med det formål å ”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.”<sup>1</sup> Organisasjonen erstattet fire tidligere aktører i det norske innovasjonspolitiske virkemiddelapparatet: Norges Eksportråd, Norges Turistråd, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO).

Bakgrunnen var arbeidet til Bondevik II-regjeringen (2001-2005) som startet opp med å introdusere en helhetlig innovasjonspolitikk. Som ledd i dette arbeidet foretok Nærings- og handelsdepartementet (NHD) en gjennomgang av de innovasjonspolitiske virkemidlene. Den såkalte virkemiddelgjennomgangen førte til at regjeringen våren 2003 la frem St.prp. 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv* som foreslo opprettelsen av ”en ny enhet for innovasjon og internasjonalisering basert på virkemidlene i dagens SND, Norges Eksportråd og SVO.”<sup>2</sup>

Et sentralt argument for omorganiseringen av virkemiddelapparatet var at de næringsrettede virkemidlene i større grad skulle trekke i samme retning. Ifølge St.prp. 51 var det derfor nødvendig med ”en felles målsetning som hele virkemiddelapparatet kan arbeide i forhold til.” Målsetningen ble definert som følger: ”Det sentrale målet for virkemiddelapparatet skal være å bidra til økt innovasjon i næringslivet over hele landet.” Det ble også lagt vekt på at reorganiseringen skulle bidra til å gjøre virkemiddelapparatet mer brukervennlig ved at det ble opprettet en ”enhetlig brukerfront hvor så mange av de direkte virkemidlene som mulig er tilgjengelige.”<sup>3</sup>

Regjeringens forslag fikk tilslutning i Stortinget. Det ble imidlertid besluttet at Norges Turistråd også skulle inngå i den nye enheten og at det på et senere tidspunkt skulle avklares om flere aktører skulle innlemmes. Blant de få innvendingene som kom til uttrykk under behandlingen i Stortinget, var at virkemiddelapparatet, etter opposisjonens oppfatning, burde rettes inn mot regional næringsutvikling generelt og ikke bare mot aktiviteter knyttet til innovasjon. Dessuten ble det uttrykt en viss

---

<sup>1</sup> Lov av 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge, URL: [http://www.innovasjon norge.no/Aktuelt\\_fs/Om%20oss/Fakta%20om%20Innovasjon%20Norge/051010\\_Lov%20om%20Innovasjon%20Norge.pdf](http://www.innovasjon norge.no/Aktuelt_fs/Om%20oss/Fakta%20om%20Innovasjon%20Norge/051010_Lov%20om%20Innovasjon%20Norge.pdf)

<sup>2</sup> St. prp. nr. 51 *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*

<sup>3</sup> St. prp. nr. 51 *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*

forundring over at regjeringen fattet beslutninger om virkemiddelapparatets innretning før den hadde presentert innholdet i den nye helhetlige innovasjonspolitikken.<sup>4</sup>

Etter at proposisjonen hadde blitt behandlet i Stortinget, sendte regjeringen et utkast til lov om ny enhet for innovasjon og internasjonalisering på høring. Høringsinstansene omfattet samtlige departementer og fylkeskommuner så vel som over 60 ulike aktører innenfor virkemiddelapparatet, næringslivet og universitets- og høyskolesektoren. De drøyt 60 høringsuttalelsene som kom inn var generelt positive til den foreslåtte omorganiseringen av virkemiddelapparatet og mente den ville bidra til en mer koordinert og helhetlig innovasjonspolitik.<sup>5</sup>

Lovforslaget *Om lov om Innovasjon Norge* ble lagt frem i november 2003 og vedtatt den følgende måneden. I følge loven skulle virksomheten organiseres som et særlovsselskap under NHD. Et særlovsselskap opprettes og drives med hjemmel i egen lov og har staten som eneste eier. Valget av organisasjonsform ble begrunnet med hensynet til å balansere myndighetenes behov for overordnet kontroll med organisasjonens behov for selvstendighet. Staten ville som eier utøve styring av Innovasjon Norge gjennom foretaksmøter og tilsagnsbrev, mens ansvaret for strategiske og faglige prioriteringer, intern organisering og faglig behandling av enkelt saker ville ligge hos selskapets styre.<sup>6</sup>

Det nye selskapet kom i virksomhet ved årsskiftet med hovedkontor i Oslo. Det tok over nettverket av distriktskontorer under SND og utenlandskontorene til Eksportrådet, og samlet antall ansatte var på drøyt 700. Mens det i 2004 ble vurdert å overføre hele eller deler av SIVAs virksomhet til Innovasjon Norge, har det så langt ikke blitt funnet hensiktsmessig å innlemme flere virkemiddelaktører i organisasjonen. Distriktskontorene har imidlertid blitt tatt i bruk til formidling også av tjenestene til SIVA og Norges forskningsråd (NFR), og NFR har utplassert egne regionale representanter ved enkelte av kontorene.

En detaljert oversikt over Innovasjon Norges interne organisering og forbindelser til eksterne aktører er gitt i kapittel 3. Først skal vi se nærmere på hvilke mål og forventninger som stilles til virksomheten. Kapittel 2 sammenstiller alle målformuleringene Innovasjon Norge har å forholde seg til og diskuterer hvordan målstrukturen påvirker selskapets innovasjonspolitiske rolle. I denne sammenheng gis det også en oversikt over den nye strategien Innovasjon Norge la frem sommeren 2008.

---

<sup>4</sup> Koch, Per, *European Trend Chart on Innovation. Country Report for Norway 2002-2003*, URL: [http://www.proinno-europe.eu/docs/reports/documents/Norway\\_CR\\_September\\_2003.pdf](http://www.proinno-europe.eu/docs/reports/documents/Norway_CR_September_2003.pdf)

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 14 (2003-2004) *Om lov om Innovasjon Norge*

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 14 (2003-2004) *Om lov om Innovasjon Norge*

## 2 Mål og forventninger til Innovasjon Norge

### **Formål**

Formålet med virksomheten til Innovasjon Norge er fastsatt i loven selskapet er opprettet med hjemmel i. I *Lov om Innovasjon Norge* heter at:

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 målsetningene for de fire organisasjonene som Innovasjon Norge kom som en erstatning for. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) hadde som oppgave å fremme næringsutvikling ”i både distriktene og landet for øvrig.” Det skulle blant annet skje gjennom å stimulere produktutvikling og nyetableringer, men formålsparagrafen slo fast at også omstilling og sysselsettingstiltak i distriktene var sentrale oppgaver.<sup>7</sup> Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) hadde en mer rendyrket innovasjonsprofil – hovedmålet var ”å stimulere og medvirke til industriell nyskaping i Norge” gjennom ”veiledning og støtte til utvikling av tekniske ideer og oppfinnelser og forretningsmessige tiltak basert på disse.”<sup>8</sup>

Internasjonalisering og profilering var sentrale anliggender for både Norges Eksportråd og Norges Turistråd. Eksportrådet hadde som oppgave å fremme eksport og internasjonalisering i norsk næringsliv, inkludert internasjonalt teknologisamarbeid.<sup>9</sup> Turistrådet hadde på sin side som mål

å fremme den samlede reiselivsnæringens konkurransevne og lønnsomhet gjennom å profilere og markedsføre Norge som reisemål, stimulere til samarbeid om markedsføringstiltak og bistå norske reiselivsaktører med informasjon om markeder og internasjonale utviklingstrender.<sup>10</sup>

Etableringen av Innovasjon Norge var som vi har sett motivert ut fra et ønske om å spisse det næringsrettede virkemiddelapparatet inn mot innovasjon. At etableringen fant sted gjennom en sammenslåing av fire tidligere organisasjoner medførte imidlertid at den nye virkemiddelaktøren fikk et svært bredt ansvarsfelt: I tillegg til innovasjon, har selskapet altså et lovpålagt ansvar for å bidra til internasjonalisering og profilering og for å fremme nærings- og distriktsutvikling mer generelt.

Med det brede ansvarsfeltet følger mange oppdragsgivere. Innovasjon Norge mottar bevilgninger fra i alt fem departementer, 18 fylkesmenn og 19 fylker. Dette bidrar til å komplisere målstrukturen for virksomheten, ettersom hver av disse til sammen 42 oppdragsgiverne knytter spesifikke målsetninger til sine bevilgninger. Dette er i henhold til Lov om Innovasjon Norge som fastslår at ”Den aktør som yter lån eller tilskudd til selskapet, kan fastsette nærmere vilkår for bruk av midlene.” Målene

<sup>7</sup> NOU 2000:7 *Ny giv for nyskaping*

<sup>8</sup> NOU 2000:7 *Ny giv for nyskaping*

<sup>9</sup> St.prp. nr. 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*

<sup>10</sup> St.prp. nr. 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*

fastsettes i såkalte oppdragsbrev som de bevilgende myndighetene oversender Innovasjon Norge.

I tillegg til det overordnede målet med virksomheten som er formulert i Lov om Innovasjon Norge, har selskapet altså en lang rekke mer detaljerte målsetninger å forholde seg til. For å sikre en effektiv koordinering av alle målsetningene har det blitt utviklet et mål- og resultatstyringssystem (MRS). Av det overordede målet har det blitt avledet fem delmål. For hvert delmål er det definert bestemte arbeidsområder med tilhørende operasjonelle arbeidsmål. I tabell 2.1 har vi gitt en oversikt over Innovasjon Norges målformuleringer.

Tabell 2.1: Målformuleringer i Innovasjon Norges mål- og resultatstyringssystem

<b>Hovedmål</b>	
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.	
<b>Delmål 1: Innovasjon Norge skal bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet.</b>	
<i>Arbeidsområder</i>	<i>Operasjonelle mål</i>
Entreprenørskap	Innovasjon Norge skal bidra til økt omfang av lønnsomme etableringer.
Innovasjon i etablerte bedrifter	Innovasjon Norge skal bidra til økt innovasjonsevne og –takt.
Næringsmiljøer og innovasjonssystemer	Innovasjon Norge skal bidra til utvikling av lokale, regionale og nasjonale næringsmiljø og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping.
<b>Delmål 2: Innovasjon Norge skal bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet.</b>	
<i>Arbeidsområder</i>	<i>Operasjonelle mål</i>
Innhente og gi informasjon/kunnskap om internasjonale markeds- og konkurranseforhold	Innovasjon Norge skal bidra til økte kunnskaper i næringslivet om internasjonale markeder og muligheter.
Utnyttelse av internasjonale markedsmuligheter	Innovasjon Norge skal bidra til økt internasjonal aktivitet i næringslivet.
Internasjonal utveksling av teknologi og kunnskap	Innovasjon Norge skal bidra til at norske bedrifter utnytter teknologi og kunnskaper utviklet i utlandet og til eksport av norsk teknologi.
<b>Delmål 3: Innovasjon Norge skal styrke profilen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt.</b>	
<i>Arbeidsområder</i>	<i>Operasjonelle mål</i>
Profilering av norsk næringsliv	Innovasjon Norge skal bidra til å gjøre norsk næringsliv og teknologi kjent i utlandet og videreutvikle næringslivsrelasjonen mot aktuelle markeder.
Norge som reisemål	Innovasjon Norge skal bidra til økt lønnsomhet i reiselivsnæringen og økte markedsandeler i utlandet.
Norges omdømme	Innovasjon Norges omdømmearbeid skal gi økt kjennskap, kunnskap og preferanse til Norge i utvalgte land og målgrupper.
Norge som investeringsland	Innovasjon Norge skal bidra til at utenlandsk næringsliv etablerer ny virksomhet eller investerer i Norge.

forts neste side

<b>Delmål 4: Innovasjon Norge skal bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetning</b>	
<i>Arbeidsområder</i>	<i>Operasjonelle mål</i>
Utvikling og utnyttelse av regionale fortrinn og muligheter	Innovasjon Norge skal bidra til lokal og regional bedrifts- og næringsutvikling.
Regionalt samspill	Innovasjon Norge skal bidra til å styrke samhandlingen mellom aktørene i de regionale partnerskapene.
Regional omstilling	Innovasjon Norge skal bidra til at arbeidet i omstillingsområdene drives profesjonelt og målrettet.
<b>Delmål 5: Generelle gjennomgående hensyn og føringer knyttet til hovedmålet</b>	
Kundetilfredshet	Innovasjon Norge skal være en kunde- og markedsorientert organisasjon.
Korrigerende for markeds- og systemsvikt	Innovasjon Norges virksomhet skal korrigere for svikt i de private finansieringsmarkedene og i samhandlingen mellom næringslivet, kunnskapsmiljøene og offentlige organisasjoner.
Kunnskapsbygging og premissgiving	Innovasjon Norge skal være en kompetent pådriver og bidragsyter regionalt og nasjonalt i utformingen av en helhetlig politikk som ser innovasjon, internasjonalisering og regional utvikling i sammenheng.

### **Oppdragsbrev fra departementene**

Innovasjon Norge hadde i 2007 et samlet budsjett på 4,7 milliarder kroner, og det aller meste av dette ble bevilget fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD). I tillegg ble det bevilget noen mindre beløp fra Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Utenriksdepartementet (UD), jf. tabell 2.2. Noe vi kommer tilbake til senere i rapporten, er at en del av midlene fra KRD kanaliseres til Innovasjon Norge gjennom fylkeskommunene, mens en del av midlene fra LMD går gjennom fylkesmennene.

*Tabell 2.2: Oversikt over bevilgninger til Innovasjon Norge i 2007 (mill kr).*

Departement	Sum bevilgninger	Fordelt på virkemiddeltype		
		Lavrisikolån	Risikolån, tilskudd og program	Andre virkemidler
NHD	2 051	1 500	550	0
KRD	1 317	0	912	404
LMD	1 191	0	506	685
FKD	86	0	86	0
UD	7			7
Andre	25			25
<b>Sum</b>	<b>4 675</b>	<b>1 500</b>	<b>2 054</b>	<b>1 120</b>

I forbindelse med disse bevilgningene får Innovasjon Norge hvert år oppdragsbrev fra sine oppdragsgivere. Ved siden av de fem departementene omfatter oppdragsgiverne samtlige fylkeskommuner og fylkesmenn, slik at det til sammen blir hele 42 oppdragsgivere. Fylkeskommunene kommer i all hovedsak inn ved at betydelige deler av midlene fra KRD går gjennom dem, mens Bygdeutviklingsmidlene som bevilges fra LMD forvaltes gjennom fylkesmennene. Mange av oppdragsbrevene er ganske omfattende, og for 2007 utgjorde de til sammen nærmere 400 sider.

I det følgende går vi gjennom oppdragsbrevene fra NHD, KR D, LMD og FK D, mens vi oppsummerer brevene fra fylkeskommunene og fylkesmennene senere i kapitlet.

Oppdragsbrevene fra de fire departementene har en relativt lik struktur der det innledningsvis refereres til Innovasjon Norges formål og til de overordnede mål for det politikkområdet det aktuelle departementet representerer. Deretter blir formålet med midlene som bevilges over ulike kapitler gjennomgått og konkrete føringer blir kommentert. Brevene har også detaljerte instruksjoner om hvordan Innovasjon Norge skal rapportere bruken av midlene.

NHD er Innovasjon Norges eier og er det departementet som bevilger flest midler med over to milliarder i året. I deres oppdragsbrev for 2008 gis det en relativt fyldig beskrivelse av departementets hovedprioriteringer. Innledningsvis vises det til regjeringens mål om at ”Norge skal bli en av de ledende, innovative, dynamiske og kunnskapsbaserte økonomier i verden innenfor de områdene der vi har fortrinn”. Det kommenteres videre at regjeringen ”vil arbeide for å sikre gode rammebetingelser og virkemidler for innovasjon i norsk næringsliv, med sikte på å bidra til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi.”

NHD fremhever at Innovasjon Norge er et av regjeringens viktigste virkemidler for gjennomføring av næringspolitikken, og at selskapets ressurser bidrar til innovasjon og dermed styrker muligheter og omstillingsevnen i distrikter og regioner ved at nye ideer hjelpes frem. Under hovedprioriteringer utpekes det videre – med henvisning til Soria Moria-erklæringen - aktuelle næringsområder, som de marine og maritime næringer, reiselivsnæringen og energi og miljø.

I KR Ds oppdragsbrev tas det utgangspunkt i de overordnede distrikts- og regionalpolitiske mål og strategier. Det henvises til stortingsmeldingen om regionalpolitikken<sup>11</sup> som ble lagt frem våren 2006 samt stortingsmeldingen om forvaltningsreformen<sup>12</sup> som ble lagt frem i 2007. Regjeringen vil legge til rette for at alle skal ha frihet til å bosette seg der de ønsker, og for å utløse verdiskapingspotensialet i alle deler av landet. Det understrekes at de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene skal styrke bosetting og verdiskaping tilpasset regionale utfordringer, og det heter videre at (s.2):

Evna til omstilling, innovasjon og entreprenørskap blir stadig viktigare i ein situasjon der konkurransen over landegrensene aukar. Regjeringa legg stor vekt på at verkemidla medverkar til gode omstillings- og utviklingsprosessar i bedrifter, næringsmiljø og i område med særlege utfordringar.

I oppdragsbrevet fra LMD er utgangspunktet hovedmålet for landbruks- og matpolitikken som er å sikre en variert bruksstruktur og å opprettholde et levende landbruk over hele landet. Det heter at:

Landbrukspolitikken generelt og den landbruksrelaterte næringsutviklingen spesielt, skal være et verktøy også for å nå distriktpolitiske målsettinger. Disse målsettingene kan ikke nås uten at landbruket beholder sin kraft som motor i utviklingen av næringslivet og lokalsamfunnet rundt.

<sup>11</sup> St.meld. nr 21 (2005-2006) Hjerte for heile landet. Om distrikts. og regionalpolitikken.

<sup>12</sup> St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid.



Innovasjon Norge er en sentral aktør i realiseringen av denne politikken, og det vises bl.a. til den nasjonale strategien for næringsutvikling, ”Ta landet i bruk!”,<sup>13</sup> som skal legges til grunn for Innovasjon Norges arbeid.

FKD bevilger et vesentlig mindre beløp til Innovasjon Norge enn de tre andre departementene, og oppdragsbrevet har tilsvarende mindre omfang. Bevilgningene er knyttet til den overordnede fiskeripolitikken, og det vises til FKDs strategiplan som skal være førende for Innovasjon Norges arbeid. Det heter her at (s. 3):

- Norge skal ha en internasjonalt ledende posisjon innen marin forskning og innovasjon
- Norge skal ha bærekraftig marine næringer med høyest mulig samlet verdiskaping, god lønnsomhet og internasjonal konkurransekraft i hele verdikjeden
- Norsk sjømat skal være trygg og kjent for kvalitet. Fangst, produksjon og produkter skal holde en høy standard med hensyn til miljø, folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd.

I tillegg til disse fire departementene, får også Innovasjon Norge noen midler fra UD. Dette gjelder imidlertid nokså avgrensede tiltak og vi går derfor ikke nærmere inn på UD's oppdragsbrev.

Det er verdt å merke seg det generelle mønstret i departementenes oppdragsbrev: Det er de respektive departementenes politikkområder som er det viktigste utgangspunktet for bevilgningene til Innovasjon Norge, og det er disse politikkområdene som gir de konkrete føringene for hvordan selskapet skal forvalte midlene. For NHD er det den generelle næringspolitikken som er utgangspunktet, for KRD er det regionalpolitikken, og for LMD og FKD er det henholdsvis landbruks- og fiskeripolitikken. Departementene henviser riktignok også til Innovasjon Norges mål, men så lenge de mest forpliktende og konkrete føringene er knyttet til departementenes egne politikkområder, vil dette være avgjørende for hvordan Innovasjon Norge kan følge opp sine mål. Og i den grad det er konflikt mellom Innovasjon Norges mål og målene for de respektive departementers politikkområder, vil det være begrenset i hvilken grad Innovasjon Norge kan følge opp sine egne mål. Vi kommenterer dette senere i dette kapitlet, og det blir så diskutert mer prinsipielt i kapittel 4.

### ***Retningslinjer og oppdragsbrev vedrørende midler til regional utvikling***

Som et ledd i regionalpolitikken bevilger KRD årlig betydelige beløp til fylkeskommunene. Dette dreier seg om tilskudd til fylkeskommunene for regional utvikling<sup>14</sup> og om næringsrettede midler til regional utvikling<sup>15</sup>. En betydelig del av disse midlene kanaliseres videre til Innovasjon Norges distriktskontorer. Forvaltningen av disse midlene styres gjennom generelle retningslinjer utarbeidet av KRD, og innenfor rammen av disse retningslinjene utarbeider de enkelte fylkeskommuner oppdragsbrev som angir nærmere prioriteringene i de enkelte fylker.

---

<sup>13</sup> Ta landet i bruk! Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007-2009

<sup>14</sup> Kapittel 551, post 60 Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling – beløp 1,2 milliarder kr i 2007

<sup>15</sup> Kapittel 551, post 61 Næringsrettede midler til regional utvikling – beløp 664 millioner kr i 2007

Formålet med KRDs retningslinjer er å sikre at midlene forvaltes slik at de bidrar til å realisere nasjonale og fylkeskommunale mål for regional utvikling. Forvaltningen skal være tilpasset regionale forutsetninger, og midlene skal disponeres slik at de bidrar til å videreutvikle regionale fortrinn og utløse regionale potensialer for verdiskaping. Det legges også vekt på at hensynet til kvinner og unge ivaretas i utviklingsarbeidet.

I retningslinjene heter det videre at det skal være et klart organisatorisk skille mellom det strategiske og operative ansvaret for bruken av midlene når det gjelder støtte til enkeltbedrifter, og det er eksplisitt formulert at fylkeskommunen skal bruke Innovasjon Norge som operatør for disse midlene. Det er imidlertid fylkeskommunene som har det strategiske ansvaret for forvaltning av midlene. Samtidig poengteres det at forvaltningen skal skje i forpliktende partnerskap med kommuner, næringsliv, Innovasjon Norge og regionale statlige organ og etater, samt private organisasjoner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Størrelsen på overføringene til de enkelte fylkeskommunene varierer betydelig, og dermed også hvor mye som overføres videre til de respektive distriktskontorene til Innovasjon Norge. Nordland er den fylkeskommunen som overfører mest, med over 110 millioner kroner i 2007. Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark overførte 50-60 millioner kroner hver, mens det er mindre beløp for de øvrige fylkeskommunene. Minst overføres fra de sentrale fylkeskommunene på Østlandet: Oslo, Østfold og Vestfold overførte hver rundt ti millioner kroner.

En gjennomgang av oppdragsbrevene fra fylkeskommunene i 2007 viser at det er knyttet en rekke føringer til bevilgningene. Midlene skal i all hovedsak gå til driftsutviklingstiltak og etablererstipend. Flere oppdragsbrev gir eksplisitte føringer for hva slags prosjekter som skal prioriteres innenfor hver av disse to kategoriene, og her legges det generelt vekt på at prosjektene skal bidra til kompetanseheving og nyskaping. Det er imidlertid en rekke andre hensyn som også skal ivaretas. Flere oppdragsbrev understreker at kvinner og unge skal være prioriterte målgrupper. Enkelte gir også føringer for hvordan midlene skal fordeles geografisk og ber Innovasjon Norge prioritere distriktskommuner og næringsssvake områder. Dertil kommer at det generelt blir påpekt at midlene skal forvaltes i henhold til overordnede nasjonale og regionale mål og strategier. I tillegg til de generelle retningslinjene fra KRD, vises det til konkrete regionale målsetninger og prioriteringer som er nedfelt i fylkes- og fylkesdelsplaner, regionale utviklingsplaner, og partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge.

Gjennomgangen viser at det er knyttet relativt sammensatte målsetninger til bevilgningene Innovasjon Norge mottar gjennom fylkeskommunene. Å fremme kompetanseutvikling og nyskaping er ett av flere mål; midlene skal fordeles etter kjønn, alder og geografi og skal dessuten bidra til oppnåelsen av bredere regionalpolitiske målsetninger. Dette avspeiler rollen fylkeskommunene har som regionale utviklingsaktører. Det dreier seg om regional næringsutvikling i bred forstand, og føringene som gis til Innovasjon Norge gjennom fylkeskommunenes oppdragsbrev fører seg dermed inn i det samme mønstret som preger departementenes oppdragsbrev, nemlig at innovasjonsdimensjonen er relativt uklar.

## **Oppdragsbrev fra fylkesmennene vedrørende BU-midlene**

Som nevnt foran, utgjør Bygdeutviklingsmidlene en meget vesentlig del av de midler LMD bevilger til Innovasjon Norge, og disse midlene kanaliseres i hovedsak via fylkesmennene til Innovasjon Norges distriktskontorer. Bygdeutviklingsmidlene har siden tidlig på 1990-tallet vært det viktigste virkemidlet for næringsutvikling relatert til landbruket. Det meste av disse midlene fordeles fylkesvis. Disse såkalte fylkesvise BU-midlene utgjorde i 2007 371 mill kroner i tilskuddsmidler og 700 mill kr i låneramme som grunnlag for rentestøtte.

BU-midlene er forankret i den generelle landbrukspolitikken, og har følgende hovedmål:

Hovedmålet for bygdeutviklingsmidlene (BU) er å skape landbruksrelaterte næringsutvikling, som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets generelt og landbrukseiendommen spesielt.

I de overordnede strategier utarbeidet av LMD<sup>16</sup> er det presisert en ansvarsfordeling mellom det regionale og nasjonale nivået. På det nasjonale nivået skal de overordnede mål og ambisjoner formuleres, og man skal sikre en samordning av de nasjonale og regionale strategiene. Det regionale nivået skal:

- i tråd med nasjonale rammer og med basis i regionale utfordringer og muligheter arbeid for landbruksrelatert næringsutvikling i sin region
- støtte opp under bedrifters og næringsorganisasjoners arbeid med planlegging, gjennomføring og oppfølging av næringsutviklingsarbeidet
- sørge for at kommunene trekkes med og ansvarliggjøres på en formålstjenlig måte
- fremme forslag om nasjonale satsinger mot sentralt nivå

Også fylkesmennene utarbeider oppdragsbrev til Innovasjon Norges distriktskontorer. Selv om det skjer en viss tilpasning av bruken av midlene til regionale forutsetninger, er innholdet i oppdragsbrevene nokså likt og vi bruker derfor ikke plass på å oppsummere innholdet i hvert enkelt oppdragsbrev.

Som det fremgår av målet for midlene, er ordningen rettet helt generelt mot landbruksrelatert næringsutvikling og det står ingenting om at innovasjon skal være sentralt i de satsingene man gjør.

### **Den nye strategien**

Som det fremgår av det foregående, er det mange som gir føringer til Innovasjon Norge, noe som medfører at Innovasjon Norge arbeider innenfor en relativt komplisert struktur av mål og forventninger. I tillegg kommer at selskapet har en relativt sammensatt tjenesteportefølje med et stort antall programmer og tjenester, noe vi ser nærmere på i neste kapittel. Selv om det har skjedd en relativt betydelig forenkling i Innovasjon Norges portefølje, er situasjonen fortsatt kompleks, og det har vært et behov for å arbeide videre med selskapets strategi og profil.

---

<sup>16</sup> Rundskriv fra LMD av 15.02.2007.

Sommeren 2008 ble det derfor vedtatt en ny strategi, som symptomatisk for situasjonen har tittelen ”Strategi for et tydeligere Innovasjon Norge”. I forordet heter det:

Målet med strategien er å legge plattformen for å levere bedre og nå våre mål. For å få det til har vi valgt å prioritere tre områder: entreprenørskap, vekst i bedrifter og innovasjonsmiljøer. De tre områdene utgjør en helhet og det skal også vår måte å arbeide på speile. I dette arbeidet er det avgjørende at vi tar i bruk hele Innovasjon Norge – våre kollegaer, vår kunnskap, våre kontorer, slik at vi i fellesskap kan skape merverdi for kunden og nå våre mål.

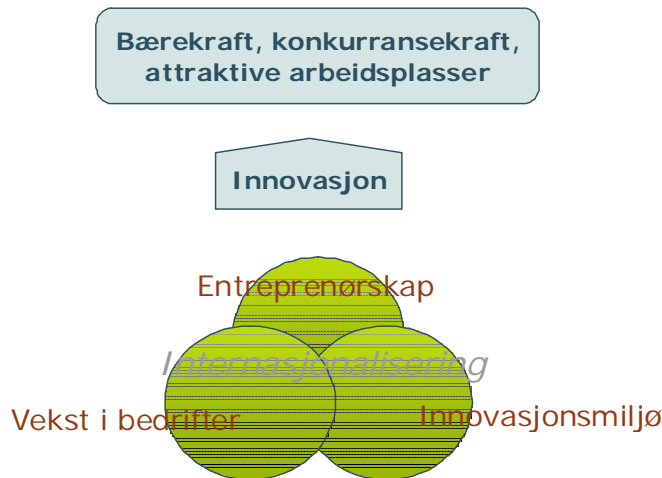
I tabell 2.3 har vi gitt en sammenstilling av hovedmål og delmål. Siden målet for Innovasjon Norge er gitt gjennom lovgivning, er hovedmål og delmål uforandret, men utdypingen av delmålene er en del enklere enn tidligere.

Tabell 2.3: Målformuleringer for Innovasjon Norge i den nye strategien.

<p style="text-align: center;"><b>Hovedmål</b></p> <p>Hovedmålet for Innovasjon Norge er å 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.</p> <p style="text-align: center;"><b>Delmål</b></p> <p><b>1. Innovasjon Norge skal bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet.</b> Innovasjon Norge skal jobbe for å fremme nyskaping, omstilling og etablering av norske bedrifter, øke næringslivets innovasjonsevne, utvikle sterkere næringsmiljøer og innovasjonssystemer samt styrke kommersialiseringen av ideer, kunnskap, varer og tjenester.</p> <p><b>2. Innovasjon Norge skal bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet.</b> Innovasjon Norge skal bidra til å innhente og formidle informasjon og kunnskap om internasjonale markedsmuligheter og konkurranseforhold til norske bedrifter. Videre skal Innovasjon Norge bidra til å utnytte internasjonale markedsmuligheter for næringslivet gjennom internasjonale markedsaktiviteter. Vi skal også fokusere på overføring av teknologi og kunnskap mellom utlandet og norsk næringsliv, kartlegging av markedsmuligheter for norskutviklet teknologi og norske produkter og tjenester og bidra til etablering av nettverk mellom norske og internasjonale bedrifter og FoU-miljøer.</p> <p><b>3. Innovasjon Norge skal styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt.</b> Innovasjon Norge skal ha særlig fokus på informasjon, markedsføring og omdømmebygging av norsk næringsliv. Vi skal fremme Norge som attraktivt investeringsland og turistmål.</p> <p><b>4. Innovasjon Norge skal bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.</b> Innovasjon Norge skal arbeide for å fremme innovasjon i distriktene. Vi skal prioritere og tilpasse våre aktiviteter i forhold til lokale og regionale utfordringer og muligheter for næringsutvikling. Dette skal skje i tett samarbeid med fylkeskommunene, fylkesmenn og det øvrige regionale partnerskapet. Innovasjon Norge skal samtidig se sammenhengen mellom nasjonale og regionale strategier og tiltak. Vi skal videre ha særlig fokus på regioner og næringer med omstillingsutfordringer.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Derimot representerer den nye strategien en betydelig utvikling og forenkling i forhold til tidligere. Det angis tre hovedsatsingsområder, nemlig entreprenørskap, vekst i bedrifter og innovasjonsmiljøer. Satsing på disse tre hovedområdene skal skje med et klart fokus på innovasjon. Det er et overordnet mål at satsingene skal bidra til en bærekraftig utvikling, økt konkurransekraft og attraktive arbeidsplasser. Figur 2.1 gjengir Innovasjon Norges illustrasjon av den nye strategien.

Figur 2.1: Innovasjon Norges nye strategi



I strategien er det i tillegg pekt på noen sektorer som skal prioriteres. Disse er i tråd med regjeringens prioriteringer, og er energi og miljø, helse, IKT, kultur og opplevelsesnæringer, landbruk og mat, sjømatnæringen, maritim næring, olje og gass, og reiseliv. I tillegg er det pekt på kvinner og unge som spesielle målgrupper.

Den nye strategien innebærer definitivt en forenkling og tydeliggjøring i forhold til Innovasjon Norges tidligere strategi. Spesielt er det grunn til å understreke fokuseringen på de tre hovedområdene entreprenørskap, vekst i bedrifter og innovasjonsmiljøer som adresserer sentrale utviklingsmekanismer i økonomien. Det interessante her er imidlertid hvordan dette blir fulgt opp i praksis, og da er man antakelig nokså avhengig av at oppdragsdepartementene legger til rette for dette ved å innarbeide de aktuelle prioriteringer i føringene for bevilgningene til Innovasjon Norge.

### **Oppsummering**

Gjennomgangen foran viser at Innovasjon Norge i utgangspunktet skal tilfredsstille et bredt spekter av krav og forventninger. Det sentrale utgangspunktet er oppdragene fra de fire departementene som hver representerer sine politikkområder. Oppdraget fra NHD tar utgangspunkt i den generelle næringspolitikken og målet om generell økt verdiskaping i norsk økonomi. For KRD er det regionalpolitikken som er det sentrale utgangspunktet med mål om å utløse verdiskapingspotensialet i alle deler av landet. For LMD og FKD er det utviklingen i henholdsvis landbruks- og fiskerinæringene som er det sentrale.

Det sentrale perspektivet i oppdragene fra alle fire departementer er næringsutvikling og økt verdiskaping i hele landet. Det gis relativt sterke føringer mot bestemte næringer, spesielt landbruket, og det er gitt sterke regionale føringer for anvendelsen av en del av midlene. Det er med andre ord ikke innovasjon som er det sentrale målet for oppdragene til Innovasjon Norge, men næringsutvikling og regional utvikling. Innovasjon Norge står dermed i en nokså tvetydig situasjon. På den ene siden har selskapet sine mål som klart prioriterer innovasjon, og disse målene anerkjennes også av alle oppdragsdepartementene. På den andre siden gir imidlertid de

samme departementene føringer der det er andre mål enn innovasjon er det sentrale. Spesielt tydelig er dette i oppdragsbrevet fra LMD og i føringene for Bygdeutviklingsmidlene, der innovasjon overhode ikke er omtalt som noe sentralt perspektiv. Et sentralt spørsmål blir dermed om Innovasjon Norges nye strategi i realiteten vil få noen konsekvenser for selskapets praksis. Dersom det skal skje, kreves i alle fall vesentlige endringer i de rammebetingelser som Innovasjon Norge gis fra sine oppdragsdepartementer.

Dette er problemstillinger vi diskuterer videre i kapittel 4 der vi ser på i hvilken grad midlene som forvaltes av Innovasjon Norge går til prosjekter med innovasjon.

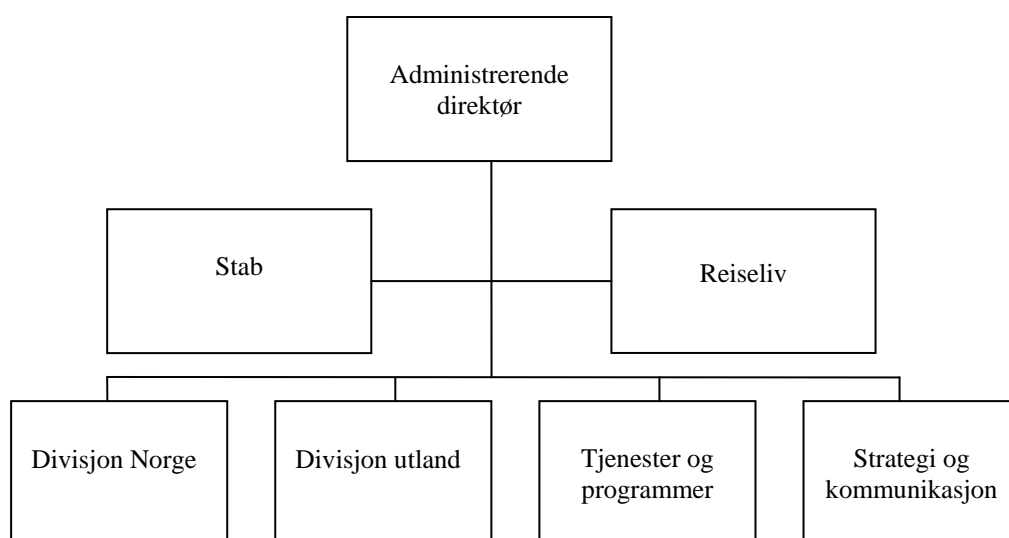
### 3 Organisering og tjenesteportefølje

#### Organisasjon

Innovasjon Norge er som vi har sett et særlovsselskap med staten som eier.<sup>17</sup> Eierskapet forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet. Departementet utøver eierrollen gjennom foretaksmøtet som er Innovasjon Norges øverste organ. Foretaksmøtet oppnevner hovedstyret som har ansvaret for strategiske og faglige prioriteringer, behandling av enkeltsaker og den interne organiseringen av selskapet.

Figur 3.1 gjengir Innovasjon Norges oversikt over selskapets interne organisering.

Figur 3.1: Innovasjon Norges interne organisering



Figuren viser direktørstrukturen i organisasjonen.

*Administrerende direktør* utgjør sammen med hovedstyret selskapets øverste ledelse. Direktøren velges av styret og har siden etableringen i 2004 vært Gunn Ovesen. Ovesen kom fra stillingen som administrerende direktør i SND.

I tillegg til administrerende direktør, er det seks direktører med ansvar for hvert sitt virksomhetsområde. Hvert virksomhetsområde er organisert som en egen divisjon, med unntak av reiseliv som er en del av Divisjon for Tjenester og programmer.

*Stabsdivisjonen* utfører strategiske og operative støttefunksjoner knyttet til den løpende driften.

*Divisjon Norge* har ansvar for å formidle Innovasjon Norges tjenester til kunde-gruppene innenlands. Divisjonen består av en ledergruppe lokalisert ved hovedkontoret i Oslo og distriktskontorer fordelt på alle landets fylker. Distriktskontorene er førstelinjen overfor kundene. I tillegg til å formidle Innovasjon Norges egne tilbud

<sup>17</sup> Med gjennomføringen av forvaltningsreformen fra 1. januar 2010 vil eierskapet av Innovasjon Norge bli delt mellom staten og regionene.

er kontorene inngangsport til virkemidlene til Norges Forskningsråd og SIVA. I den senere tid har det dessuten blitt etablert et forsøksprosjekt for å involvere kommunale tilbud i denne førstelinjetjenesten. Distriktskontorene har egne styrer, som utnevnes av og rapporterer til hovedstyret.

*Divisjon utland* har ansvaret for å levere Innovasjon Norges tjenester i utlandet, og har såkalte utekontorer i mer enn 30 land. Europa er tyngst representert, men kontorer finnes også i Asia, Nord- og Sør-Amerika og Afrika. I åtte europeiske land har Innovasjon Norge siden 2007 hatt egne avdelingskontorer; de øvrige utekontorene er knyttet til norske ambassader og generalkonsulater. Med introduksjonen av det som kalles hjemhentingstjenesten, har divisjonen også fått i oppgave å formidle relevant kunnskap om markeder, markedsutvikling, produktutvikling, prosessutvikling eller forskning i utlandet til aktuelle miljøer og aktører i Norge.

*Divisjon for tjenester og programmer* er Innovasjon Norges utviklingsdivisjon og er ansvarlig for utviklingen og styringen av tjenesteporteføljen. Styringsdialogen med nasjonale myndigheter er forankret her. Divisjonen har også i oppgave å utvikle og formidle kunnskapsgrunnlaget for selskapets virksomhet, samt å koordinere, tilrettelegge og følge opp satsinger, programmer og felles initiativ. Reiseliv er som sagt et område innenfor denne divisjonen.

*Divisjon for strategi og kommunikasjon* er også involvert i å utvikle kunnskapsgrunnlaget i Innovasjon Norge, og har ansvaret for å sikre kunnskap om resultater og effekter av virksomheten. Divisjonen skal dessuten sørge for at virksomheten har strategisk retning og at målsetningene nås, samt for organisasjonens kommunikasjon med omgivelsene.

Valget av en tradisjonell linjeorganisering av virksomheten skyldtes at man mente det var det beste alternativet for en ny organisasjon. Oppfatningen var at organisasjonen måtte modnes før en matriseløsning eventuelt kunne innføres. Det har imidlertid blitt etablert tverrgående team for å sikre samspill i organisasjonen, og divisjonene samarbeider generelt tett med hverandre.

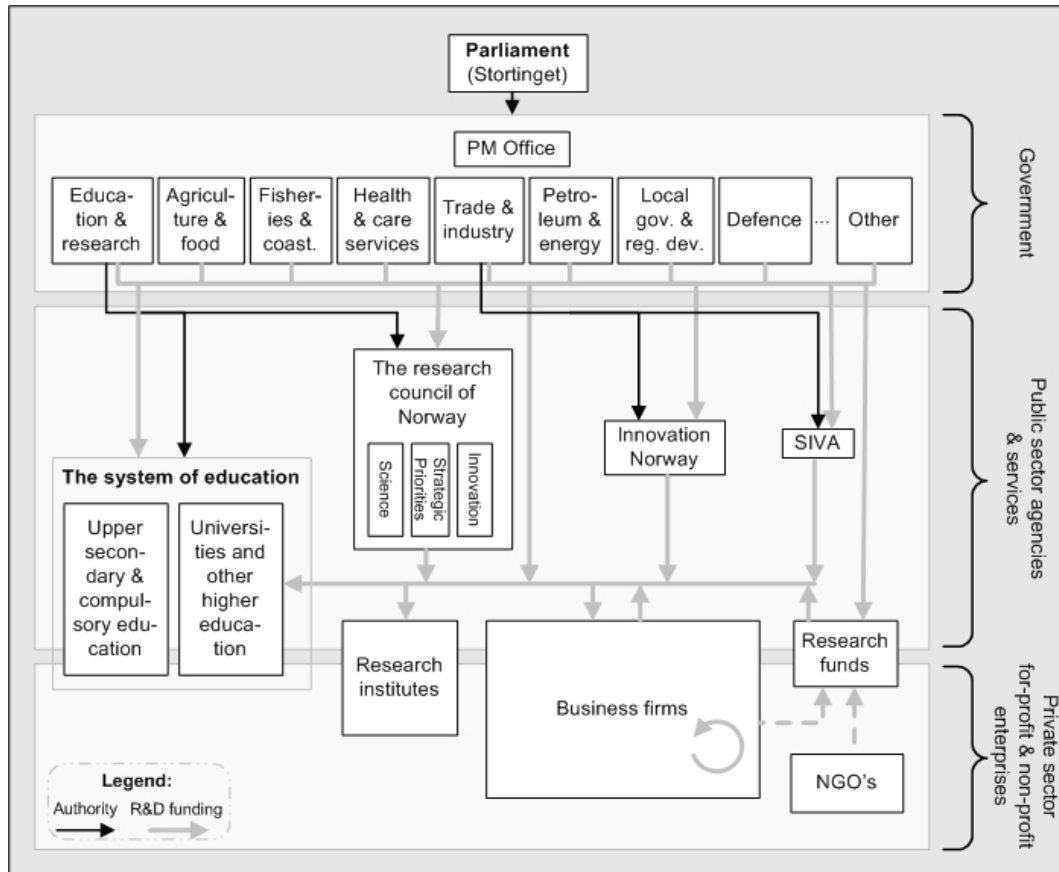
Organiseringen gjenspeiler dessuten strukturer i organisasjonene Innovasjon Norge kom som en erstatning for. Det gjelder særlig Divisjon for strategi og kommunikasjon, som er en videreføring av en divisjon i SND. En grunn til at tidligere strukturer har blitt videreført er at det siden etableringen i 2004 har blitt bevilget svært lite midler til å drive organisasjonsutvikling.



### **Innovasjon Norges plass i det norske innovasjonssystemet**

Dette avsnittet gir en oversikt over hvilke forbindelser Innovasjon Norge har til andre aktører i det norske innovasjonssystemet. En illustrasjon av det norske innovasjonssystemet er gitt i figur 3.2.

Figur 3.2 Det norske innovasjonssystemet



Kilde: NIFU STEP.

Innovasjon Norge eies som vi har sett av NHD og finansieres over budsjettene til NHD, KR D, LMD, FK D og UD. I kapittel 2 ble det redegjort for størrelsen på bevilgningene fra de ulike departementene samt for hvordan departementene gir styringssignaler til Innovasjon Norge gjennom oppdragsbrev.

I februar 2008 opprettet regjeringen investeringsselskapet Investinor AS som et heleid datterselskap under Innovasjon Norge. Investinor, som ved opprettelsen hadde en egenkapital på 2,2 milliarder kroner, tilbyr risikovillig kapital til internasjonalt orienterte og konkurransedyktige bedrifter. Selskapet er lokalisert i Trondheim.

Innovasjon Norge har videre formelle samarbeidsavtaler med en rekke aktører i innovasjonssystemet. Selskapet samarbeider tett med Norges Forskningsråd og SIVA som er de to andre nøkkelaktørene i det innovasjonspolitiske virkemiddelapparatet. Rollefordelingen mellom dem er i grove trekk at Innovasjon Norge har ansvaret for bedriftsrettede virkemidler, Forskningsrådet for forskningsrelaterte

virkemidler og SIVA for infrastrukturtiltak for entreprenørskap og innovasjon. Samarbeidet har siden slutten av 2004 vært forankret i en formell avtale som i følge Innovasjon Norges årsrapport for 2007 skal sikre at aktørene er ”tre tydelige og samkjørte institusjoner, der virkemidlene utfyller og underbygger hverandre og fremstår på en helhetlig måte for brukere i hele landet.” Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved hvor bra man har lyktes med dette. En gjennomgang av innspillene til stortingsmeldingen om innovasjonspolitikken har vist at det er misnøye med koordineringen mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og SIVA. Én av flere aktører som uttrykker denne misnøyen er LO, som i sitt innspill skriver at ”[s]amspeillet mellom NFR, IN og SIVA virker for lite samvirkende og bør styrkes.” og at ”[v]irkemidlene for FoU, bedrift og infrastruktur må bli mindre overlappende og tydeligere innrettet overfor næringslivet.”<sup>18</sup>

Avtalen mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og SIVA løp opprinnelig ut 2007, men i påvente av stortingsmeldingen om innovasjonspolitikken ble den forlenget ut 2008. Det forventes at en ny avtale, som skal gjelde for perioden 2009-2012, blir inngått før utløpet av 2008.

Innovasjon Norge har også et rullerende samarbeid med Patentstyret som skal bidra til å spre kunnskap om og strategier for beskyttelse av immaterielle rettigheter, og en samarbeidsavtale med Norges Designråd som skal sørge for at design integreres i Innovasjon Norges virkemidler.

Mens UD spiller en relativt beskjeden rolle i finansiering av virksomheten til Innovasjon Norge, har selskapet en formell samarbeidsavtale med dette departementet vedrørende sin internasjonale virksomhet. En avtale ble inngått allerede i 2003, og det var opprinnelig meningen at Innovasjon Norges representanter i utlandet skulle integreres i utenriktjenesten som spesialutsendinger. Dette viste seg imidlertid å være vanskelig å få til i praksis, og mot den bakgrunn ble det inngått en revidert samarbeidsavtale i 2007. Avtalen fastslår at partene skal videreføre et faglig samarbeid, men at hver part skal ha ansvar for sine respektive medarbeidere og virksomhetsområder.

Innovasjon Norge har videre formelle samarbeidsavtaler med statlige organer som Statens landbruksforvaltning (SLF), Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), Fiskeridirektoratet og Enova. En viktig målsetning for disse avtalene er å sikre informasjons- og kompetanseutveksling mellom organisasjonene. Samarbeidsavtalen med Enova dreier seg spesifikt om introduksjon av ny fornybar energi og energiteknologi. Forskningsrådet er også part i dette samarbeidet som strekker seg over perioden 2006-2009.

Det har også blitt inngått samarbeidsavtaler med samtlige fylkeskommuner og fylkesmenn. Dette er i henhold til Lov om Innovasjon Norge som fastslår at selskapet skal inngå avtalebasert samarbeid med regionale aktører. Siden 2007 har det også eksistert et formelt samarbeid med KS som har til hensikt å fremme inngåelsen av avtaler mellom de regionale partnerskapene og kommunene. Som del av denne av-

---

<sup>18</sup> Innspill fra LO til NHD om stortingsmeldingen om innovasjonspolitikken, URL: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/nhd/nyh/2007/0015/ddd/pdfv/306000-stmominnovasjon\\_lo\\_070123.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/nhd/nyh/2007/0015/ddd/pdfv/306000-stmominnovasjon_lo_070123.pdf)

talen, skal Innovasjon Norge fungere som et nasjonalt kompetansesenter for arbeid med kommunal næringsutvikling.

Innovasjon Norge samarbeider dessuten med private aktører i næringslivet. En samarbeidsavtale med INTSOK, Norwegian Oil and Gas Partners, har blitt inngått på bakgrunn av at de to aktørene har til dels overlappende mandat, virkemidler og kundegrupper. INTSOK er en uavhengig stiftelse som ble etablert i samarbeid mellom myndigheter og næringsliv for å fremme den internasjonale posisjonen og konkurranseevnen til norsk offshoreindustri. Samarbeidet omfatter bl.a. deltagelse på internasjonale olje- og gassmesser og i offisielle delegasjoner, partene har løpende kontakt for å samordne tjenestene sine i de tilfellene det er formålstjenlig.

Avslutningsvis kan det nevnes at Innovasjon Norge er leder for Enterprise Europe Network i Norge i perioden 2008-2013. Enterprise Europe Network er et initiativ innenfor EUs rammeprogram for konkurranseevne og innovasjon. Nettverket tilbyr rådgivningstjenester til bedrifter i Europa og er representert i en rekke land. I Norge er nettverket representert ved Innovasjon Norge, som er nasjonal koordinator, Sintef, IRIS (International Research Institute of Stavanger), Matforsk, Norut (Northern Research Institute Tromsø) og CMR (Christian Michelsen Research). De sentrale oppgavene er å tilby norske bedrifter og forskningsmiljøer informasjon om regelverk, programmer og markeder innenfor EU, og å mobilisere til teknologi- og kunnskapsoverføring samt deltagelse i EUs syvende rammeprogram for forskning og utvikling.

### ***Tjenesteporteføljen***

Da Innovasjon Norge ble etablert i 2004 på grunnlag av de fire tidligere organisasjonene, innebar dette at det nye selskapet "arvet" mellom 250 og 300 ulike tjenester, virkemidler, ordninger og programmer. Det var ingen enhetlig struktur på dette og dårlig kvalitetskontroll, og det var derfor et betydelig behov for restrukturering og forenkling av tilbudet med sikte på å utvikle et mer enhetlig og effektivt tilbud. Resultatet av dette arbeidet er at man i dag har utviklet en struktur i tre nivåer bestående av satsinger, program og tjenester, jf tabell 4.1.

Satsningene representerer det mest overgripende nivået og angir hvordan aktivitetene i Innovasjon Norge skal være rettet mot en bestemt målgruppe, en sektor, et teknologiområde eller lignende. Eksempler på slike satsinger er "Energi og Miljø", "Entreprenørskap", "Helse", "IKT", "Kultur og opplevelse" og "Kvinner i fokus. For tiden har Innovasjon Norge i alt 14 satsinger

Det neste nivået i denne strukturen gjelder programmer som defineres som en pakke av tjenester levert med definert mål, målgruppe, budsjett og tidsramme. Eksempler på slike programmer er ARENA-programmet, Bedrift i EU og Bioenergi-programmet. For tiden har Innovasjon Norge 18 programmer.

Tabell 3.1 Hovedstruktur i Innovasjon Norges tjenesteportefølge

Satsinger	Programmer	Tjenester
Energi og miljø	ARENA-programmet	Rådgivningstjenester
Entreprenørskap	Bedrift i EU	Nettverkstjenester
Helse	Bioenergiprogrammet	Kompetansetjenester
IKT	BIT-programmet	Eksponeringstjenester
Kultur og opplevelse	Bygdeutviklingsmidler	Finansieringstjenester
Kvinner i fokus	Designprogrammet	
Landbruk	FORNY-programmet	
Maritim	Forsknings- og utviklingskontrakter (IFU/OFU)	
Nettverksbasert innovasjon og omstilling	GRO-programmet	
Olje og gass	Innovasjon i reiselivsnæringen	
Reiseliv	Internasjonal vekstprogrammet	
Sjømatnæringene	Kompetanseprogrammet	
SMB med internasjonale vekstambisjoner	Marint verdiskapingsprogram	
Unge i fokus	Maritim utvikling	
	Norwegian Centres of Expertise	
	Profilering av Norge som reisemål	
	Regional omstilling	
	Samarbeidsprogrammene for Romania og Bulgaria	

Det laveste nivået gjelder tjenester. En tjeneste er definert som et tilbud til en definert målgruppe. Det skjelnes mellom fem ulike tjenestetyper:

- finansieringstjenester
- kompetansetjenester
- rådgivningstjenester
- nettverkstjenester
- eksponeringstjenester

Innenfor hver gruppe finnes det flere tjenester, og totalt tilbyr Innovasjon Norge for tiden rundt 50 ulike tjenester.

Finansieringstjenestene er den mest ressurskrevende virksomheten i Innovasjon Norge. I 2007 ble omkring 40 prosent av Innovasjon Norges egne tidsressurser brukt på finansieringsvirksomhet. Etter finansieringstjenestene er tjenester innenfor rådgivning og kompetanse de mest tidkrevende med ca 25-30 prosent av organisasjonens tidsressurser. På eksponeringstjenester og nettverkstjenester ble det brukt respektive 10 og 15-20 prosent av tidsressursene.

I tabell 4.2 er det gitt en oversikt over tjenestetilbudet. Som det fremgår, tilbys tjenester til en rekke forskjellige formål for bedrifter og enkeltpersoner. Ofte er det forskjellige program eller målgrupper tilknyttet tjenestene.

Tabell 3.2 Innovasjon Norges fem tjenestetyper

Tjenestetyper	Tjenestetilbudet
Rådgivningstjenester	Størstedelen av Innovasjon Norges rådgivningsvirksomhet er internasjonal rådgivning ved utlandskontorene. I tillegg ytes rådgivning innen design, patentering, immaterielle rettigheter samt rådgivning om deltakelse i EU-prosjekter og om EU-regler.
Nettverkstjenester	Innovasjon Norges aktiviteter rettet mot nettverksbygging skal stimulere utviklingsprosesser i bedriftsnettverk, klynger og regioner, basert på samarbeid mellom bedrifter, kunnskapsaktører og det offentlige. Eksempel på programmer er Bedriftsnettverk, Arena, Norwegian Centres of Expertise (NCE) og Forsknings- og utviklingskontrakter (IFU/OFU).
Kompetansetjenester	Innovasjon Norge har egne kompetansetjenester, men kompetanseutvikling skal også inngå som en del av leveransen i alle andre tjenester. Eksempler på kompetansetjenester er: <ul style="list-style-type: none"> <li>- netjtjenesten om regler og krav innen internasjonal handel (Eksport håndboken)</li> <li>- undervisning innenfor eksport og internasjonalisering (Eksportkandidat),</li> <li>- støtte til omstillingsorganisasjoner og distriktskontorer i deres arbeid med å stimulere til nyskaping (Gründercoach)</li> <li>- kompetansetilbud innen bedriftsutvikling, ledelse og strategi (FRAM).</li> </ul>
Eksponeeringstjenester	Synliggjøring av Norge og norsk næringsliv i utlandet. Tjenesten ivaretas i hovedsak av Innovasjon Norges utlandskontorer og ved hovedkontoret.
Finansieringstjenester	Innovasjon Norge finansierer utviklingsprosjekter ved å: <ul style="list-style-type: none"> <li>- yte lån med ulike grader av risikoprofil</li> <li>- gi ulike former av tilskudd</li> <li>- gi stipendier til etablerer</li> </ul> I tillegg bidrar Innovasjon Norge ved å: <ul style="list-style-type: none"> <li>- gi ansvarlige lån til såkornfond</li> <li>- gå inn med egenkapital med norske bedrifter for å utvikle bedrifter i Nordvest-Russland og mot Samarbeidet i Uavhengige Stater (SUS)</li> <li>- forvalte EØS-midler rettet mot prosjekter i Bulgaria og Romania</li> </ul>

Selv om denne strukturen er et resultat av et ønske om forenkling, fremstår den fortsatt som relativt komplisert. Det er ikke noen entydig sammenheng mellom satsinger, programmer og tjenester; en satsing kan eksempelvis være koplet mot flere programmer, og i hvert program kan det inngå flere tjenestetyper. Det er også slik at ulike satsinger kan være koplet mot samme program. Nå behøver imidlertid ikke dette representere noe problem. Det sentrale er hvordan tjenestetilbudet profileres overfor kundene, og hvordan kundene oppfatter dette.

### **Formidling av tjenesteporteføljen**

Innovasjon Norges hjemmeside er et viktig instrument for å formidle tilbudet av tjenester til sine kunder, og hovedsiden profilerer på en tydelig måte noen av de mest sentrale satsingsområdene, nemlig entreprenørskap, internasjonalisering, reiseliv, landbruk, sjømatnæringen og energi og miljø. For hvert av disse satsingsområdene er det en liten undertekst som angir de viktigste tjenestene i forhold til satsingen, og det er så link direkte til en mer systematisk presentasjon av den aktuelle satsingen.

På hjemmesidens forside er det også en meny som går direkte til en mer systematisk presentasjon av tjenester og satsinger.

På hovedsiden for tjenester er det en oversikt over de ulike tjenestetypene samt de ulike satsinger, og med linker videre som spesifiserer nærmere de enkelte tjenester eller satsinger. Siden kontakten med kundene i hovedsak går gjennom distriktskontorene, er det på denne siden også henvisning til alle Innovasjon Norges distriktskontorer som hver har sine egne hjemmesider med til dels forskjellige menystrukturer.

Vi har ikke gjort noen systematisk gjennomgang av hvordan tjenesteporteføljen presenteres på hjemmesidene, men et umiddelbart inntrykk er at det er forbedringspotensial, noe som også erkjennes av Innovasjon Norge, og det pågår arbeid med forbedringer.

Av forhold som kan bemerkes, er at man ikke er systematisk i begrepsbruken. I menyen for tjenester er det tatt med programmer og kurs i tillegg til de fem ”offisielle” tjenestetypene, og generelt er innholdet på hovedsiden for tjenester mest fokusert mot programmene med linker videre til de enkelte program. Begrepene program, satsinger og tjenester brukes ikke helt konsekvent. I blant brukes også begrepet ordninger, eksempelvis i forbindelse med IFU, og det skilles heller mellom satsingsområdene og målgrupper. Det siste kommer imidlertid til å bli endret i løpet av året.

Nå behøver ikke begrepsbruken i seg selv å bety så mye i forhold til kundene, det avgjørende er hvordan disse opplever det, og i hvilken grad websidene fører dem enkelt frem til de program og tjenester som er aktuelle. Dette bør undersøkes mer systematisk, men vårt inntrykk er at det i alle fall i noen tilfelle kan være vanskelig å finne frem. Eksempelvis fører linken ”Unge i fokus” til en relativt generell beskrivelse som er lite informerende om hva ungdom kan få støtte til, og linken ”Omdømmebygging” gir en nokså summarisk beskrivelse av omdømme, uten noen henvisninger videre til programmer eller spesifikke tjenester.

En annen svakhet er at søkefunksjonen for tjenester relatert til satsingsområdene ikke gjenspeiler informasjonen som finnes under beskrivelsen av de tilhørende satsinger. Det virker heller ikke som søkefunksjonen er i bruk.

## 4 Innovasjonsdimensjonen i forvaltning av virkemidlene

I det følgende skal vi se nærmere på hva midlene som forvaltes gjennom Innovasjon Norge går til med særlig fokus på innovasjon, og vi vil diskutere fordelingen i lys av de overordnede målene for Innovasjon Norge og de føringer som gis fra Innovasjon Norges oppdragsgivere. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad Innovasjon Norges midler går til innovasjonsaktivitet og til utvikling av en mer kunnskapsorientert økonomi. Analysen er basert på data for 2007, siden dette er det siste året det foreligger fullstendige opplysninger for.

### Oversikt

I 2007 ble det gjennom Innovasjon Norge fordelt ca 4,7 milliarder kroner til ulike formål. Den største bevilgningen til Innovasjon Norge kom fra NHD med 2,1 milliarder, mens KRD og LMD bevilget henholdsvis 1,3 og 1,2 milliarder. I tillegg ble det bevilget mindre beløp fra FKD, UD og andre kilder (tabell 4.1).

Virkemidlene i Innovasjon Norge består av lån og tilskudd, der lån gis på markedsmessige betingelser og skal betales tilbake. For å tydeliggjøre hvor mye som gis i tilskudd til ulike aktører, er det i tabellen anslått hvor stort "tilskuddselementet" er. I tillegg til de midlene som gis i form av tilskudd, inkluderer dette også avsetninger til tapsfond i forbindelse med risikolån. Totalt var tilskuddsandelen på 2,9 milliarder kroner i 2007, det vil ca 60 prosent av de samlede midler som Innovasjon Norge forvaltet.

Tabell 4.1: Oversikt over departementenes bevilgninger til Innovasjon Norge og anslag tilskuddselement 2007 (mill kr).

Departement	Sum bevilgninger	Fordelt på virkemiddelttype			Anslag tilskuddselement
		Lavrisikolån	Risikolån, tilskudd og program	Andre virkemidler*)	
NHD	2 051	1 500	550	0	1 116
KRD	1 317	0	912	404	1 142
LMD	1 191	0	506	685	604
FKD	86	0	86	0	86
UD	7			7	
Andre	25			25	
Sum	4 675	1 500	2 054	1 120	2 948

\*) "Andre virkemidler" gjelder følgende:

KRD: Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift (222 mill kr) og Transportstøtte (182 mill kr),

LMD: Administrasjonsordning for LUF (9 mill kr) og BU-midler (675 mill kr)

For å diskutere hvilken rolle Innovasjon Norge har i forhold til nærings- og innovasjonspolitikken, vil det være interessant å se på hvordan de forvaltede midlene fordeles på ulike formål. Alle prosjekter som får midler gjennom Innovasjon Norge blir klassifisert ut fra hva slags formål prosjektet har, og det skjernes mellom i alt femten forskjellige formål. For vårt analyseformål er det ikke hensiktsmessig å skjelve mellom så mange formål, så vi har gjort en forenkling og gruppert de femten formålene i seks ulike kategorier, jf tabell 4.2.

Tabell 4.2: Kategorisering av formål for Innovasjon Norges virkemidler

Kategorier	Basert på følgende grupper i Innovasjon Norges klassifisering*)
1. Kapasitet, struktur og kapital	7 Kapasitetsutvidelse 8 Rasjonalisering 9 Strukturtilpasning 11 Kapitalstyrking 12 Miljøforbedring
2. Kompetanse	10 Kompetanse
3. Næringsmiljøer	13 Utvikling av næringsmiljøer og nettverk
4. Utredninger og annet	14 Utredning 15 Annet
5. Teknologispredning og utvikling	18 Innovasjon på bransjenivå 19 Innovasjon på fylkesnivå 20 Innovasjon på bedriftsnivå 21 Idéutvikling
6. Innovasjon	16 Innovasjon på internasjonalt nivå 17 Innovasjon på nasjonalt nivå

\*) Forklaringer på Innovasjon Norges klassifiseringer er gitt i vedlegg.

I kategorien ”kapasitet, struktur og kapital” har vi samlet alle tiltak som kan sies å gjelde ”tradisjonell” næringsutvikling, det vil si at tiltakene ikke innebærer nyskaping i form av nye produkter og tjenester eller prosesser, men at det dreier seg om å tilpasse kapasitet og struktur i bestående virksomheter og styrke kapitalgrunnlaget. Kategorien ”kompetanse” gjelder ulike kompetanseutviklingstiltak, mens kategorien næringsmiljøer gjelder tiltak rettet mot organisering av lokale næringsmiljøer og klynger på områder der de har konkurransefortrinn. Utredninger gjelder analyser og evalueringer av nærings- og regionalpolitiske problemstillinger, mens kategorien ”annet” kan gjelde administrasjon, informasjon og erfaringsformidling.

I de to siste gruppene har vi valgt å samle alt det Innovasjon Norge klassifiserer som innovasjon og ideutvikling. Vi har imidlertid valgt å benytte innovasjonsbegrepet kun når det dreier seg om innovasjon på nasjonalt og internasjonalt nivå, mens vi velger å betegne innovasjon på lavere nivåer som teknologispredning og -utvikling. Ut fra denne definisjonen definerer vi det altså ikke som innovasjon om en bedrift tar i bruk ny teknologi eller begynner å produsere et nytt produkt, når det dreier seg om noe som andre bedrifter allerede gjør. Prinsipielt finner vi det riktigere å karakterisere dette som teknologispredning, selv om det altså er nytt for den bedriften det gjelder.

Dette betyr altså at vi anlegger en relativt streng avgrensning av innovasjonsbegrepet, og strengere enn det som er vanlig, bl.a. ved bruk av en del indikatorer. Poenget med denne strenge avgrensningen er imidlertid at det særlig er innovasjon på nasjonalt og internasjonalt nivå som er viktig for utviklingen av et lands konkurransevne, og dette bør dermed også være et sentralt fokus for innovasjonspolitikken.

Formålet med denne inndelingen er å gi et grunnlag for å undersøke i hvilken grad Innovasjon Norge bidrar til økt innovasjonsaktivitet gjennom sin forvaltning av virkemidlene. Og gjennom den strenge avgrensningen av begrepet kan vi dermed synliggjøre i hvilken grad virkemidlene gjennom innovasjon Norge støtter prosjekter som er i samsvar med målet om at Norge skal være internasjonalt ledende på en del områder.



Det betyr samtidig ikke at innovasjon på lavere nivåer er uinteressant. Det har selvsagt betydning om bedrifter gjør ting som er nytt for dem eller som er nytt i deres regionale miljø. Det er også en viktig del av næringsutviklingen at eksisterende teknologi og kunnskap spres til andre bedrifter, men det kan da være klargjørende for diskusjonen av nærings- og innovasjonspolitikken at slike prosesser karakteriseres som teknologispredning og ikke som innovasjon.

Med denne inndelingen grupperes midlene som forvaltes gjennom Innovasjon Norge slik som angitt i tabell 4.3. Det fremkommer her et bilde som viser at i praksis er det viktigste formålet for Innovasjon Norges virkemidler å bidra til kapasitets- og strukturutvikling samt kapitaltilførsel, det vil i hovedsak si formål som gjelder utvikling av næringslivet innenfor eksisterende rammer. 35 prosent av alle midlene i 2007 gikk til dette formålet, og som det fremgår av tabell 4.3, var andelen av midler til dette formålet spesielt høyt for lavrisikolån. Dersom vi ser på hvordan midlene fra de ulike departementene er fordelt (tabell 4.4), går det høye andeler til kapasitet, struktur og kapital av midlene både fra LMD, NHD og FKD med andeler i området 36-48 prosent. Det er bare midler fra KRD som har en lavere andel på 11 prosent til slike formål.

Tabell 4.3 Oversikt over fordeling av de ulike virkemidler i Innovasjon Norge på formål. Tall for 2007.

	Lavrisikolån		Risikolån		Andre virkem.		Sum	
	Mill kr.	%	Mill kr.	%	Mill kr.	%	Mill kr.	%
1. Kapasitet, struktur og kapital	869	58	383	19	402	36	1 655	35
2. Kompetanse	0	0	154	7	73	7	227	5
3. Næringsmiljøer	0	0	209	10	42	4	251	5
4. Utredninger og annet	172	11	120	6	248	22	540	12
5. Teknologispredning og -utvikling	334	22	526	26	316	28	1 175	25
6. Innovasjon nasjonalt/internasj	125	8	662	32	39	3	826	18
Sum	1 500	100	2 053	100	1 120	100	4 674	100

Tabell 4.4. Oversikt over hvordan tildelinger fra ulike departement til Innovasjon Norge fordeles på ulike formål. Tall for 2007.

	NHD		KRD		LMD		FKD	
	Mill kr.	%	Mill kr.	%	Mill kr.	%	Mill kr.	%
1. Kapasitet, struktur og kapital	906	44	140	11	573	48	36	42
2. Kompetanse	38	2	139	11	38	3	5	6
3. Næringsmiljøer	60	3	133	10	39	3	17	20
4. Utredninger og annet	189	9	279	21	63	5	1	2
5. Teknologispredning og -utvikling	377	18	337	26	444	37	4	5
6. Innovasjon nasjonalt/internasj	481	23	288	22	33	3	22	26
Sum	2 051	100	1 317	100	1 190	100	86	100

Til sammen vel 20 prosent av alle midlene går til kompetanseutvikling i næringslivet, utvikling av næringsmiljøer og utredningsvirksomhet. Det er særlig midler fra KRD som har en høy andel til slike formål med til sammen vel 40 prosent.

Når det gjelder det vi har kalt teknologispredning og -utvikling, går til sammen 25 prosent til slike formål, mens 18 prosent går til innovasjon når vi har avgrenset dette til å gjelde innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Andelen av midler til innovasjon er i samme størrelsesorden for NHD, KRD og LMD og ligger i området 22-26 prosent, mens den er svært lav for midler overført fra LMD med bare tre prosent.

En foreløpig konklusjon på denne gjennomgangen er at det vesentlige av de ressursene som forvaltes gjennom Innovasjon Norge går til å styrke og vedlikeholde det eksisterende næringslivet. Ressursene kan i relativt begrenset grad sies å gå til virksomhet som gjelder innovasjon. Med den relativt strenge definisjonen vi har brukt på innovasjon, brukes bare 18 prosent av ressursene til prosjekter som gjelder innovasjon på nasjonalt og internasjonalt nivå, mens altså over 80 åtti prosent av midlene brukes på utvikling av bestående næringsliv.

Denne fordelingen mellom vedlikehold og nyskaping må sees på bakgrunn av de føringer som Innovasjon Norge blir gitt av sine oppdragsgivere. Dette diskuterer vi nærmere i siste del av kapitlet. Før dette vil vi imidlertid se litt nærmere på innovasjonsdimensjonen i Innovasjon Norges forvaltning av sine ressurser.

### ***Innovasjonsdimensjonen i virkemidlene***

I det følgende ser vi nærmere på hvor stor andeler av Innovasjons Norge virkemidler som brukes på prosjekter som innebærer 1) teknologiutvikling og -spredning og 2) innovasjon på nasjonalt og internasjonalt nivå. Som vi har sett foran, er andelene til disse formålene på henholdsvis 25 og 18 prosent, og vi vil nå se nærmere på hvordan disse andelene varierer med bransjer og geografi.

Det fremgår av tabell 4.5 at det er betydelig variasjoner mellom bransjer med hensyn til hvor store andeler av virkemidler som går til de to formålene. Varehandel og bergverk er de to næringene som har de høyeste andeler til innovasjon, med henholdsvis 48 og 37 prosent, men disse næringene mottar relativt små midler.

Jord- og skogbruk får de største overføringene med hele 1,2 milliarder kroner, men det er bare en prosent av disse midlene som går til prosjekter som er innovative på nasjonalt eller internasjonalt nivå. På den annen side går en relativt betydelig andel av disse midlene – 37 prosent – til prosjekter som innebærer teknologioverføring og utvikling. Til sammen går altså 38 prosent av midlene til landbruksnæringene til prosjekter som innebærer en eller annen form for innovasjon eller teknologiutvikling.

Fiskerinæringen får noe over 900 millioner kroner, og av dette går 12 prosent til prosjekter med innovasjon, mens og andelen til prosjekter med teknologioverføring og utvikling er på 14 prosent, til sammen altså 26 prosent.

Samlet får de to primærnæringene nærmere halvparten av midlene til Innovasjon Norge, men dette bindes altså opp i prosjekter der graden av innovasjon og utvikling er relativt begrenset.

Tabell 4.5: Andel av virkemidler som går til teknologioverføring og innovasjon etter bransje.

Bransje	Totalt overført mill kr	Herav til:			
		Teknologioverføring og -utvikling mill kr	%	Innovasjon nasjonalt og internasj mill kr %	
Jord- og skogbruk	1 249	460	37	13	1
Fiske/oppdrett	914	126	14	114	12
Bergverk/utvinning	17	1	7	8	48
Industri	981	250	25	258	26
Kraft og vann	31	9	29	7	21
Bygg og anlegg	52	22	42	10	18
Varehandel	75	21	28	28	37
Hotell/restaurant	121	47	39	21	17
Transport	102	42	41	17	17
Finans. Tjeneste	61	15	25	8	14
Forretningstjenester	687	128	19	255	37
Annet	383	61	16	88	23
Sum	4 675	1 183	25	827	18

For de andre næringene er bildet en del annerledes. For industrinæringene, som får til sammen nærmere en milliard av virkemidlene, er andelen med innovasjon på 26 prosent, og andelen med teknologioverføring mm på 25 prosent, til sammen altså 51 prosent.

Det er også relativt høye andeler i forretningstjenester med henholdsvis 37 prosent til innovasjonsprosjekter og 19 prosent til prosjekter med teknologioverføring og utvikling, til sammen gir dette 56 prosent for forretningstjenester. Det kan for øvrig bemerkes at de relativt store beløpene til forretningstjenester i hovedsak gjelder prosjekter der bruk av konsulent tjenester er en del av prosjektet, og der de aktuelle konsulent tjenestene i hovedsak leveres til aktører i andre næringer, eksempelvis i industri eller reiseliv. Dette har vi imidlertid ikke nærmere opplysninger om.

I tabell 4.6 og 4.7 har vi illustrert den geografiske dimensjonen ved å splitte tallene på fylker og de distriktpolitiske virkeområdene. Det er en klar tendens til at de mest distriktspregede fylkene scorer lavest på andel prosjekter med innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Finnmark har den laveste andelen, etterfulgt av Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane. På den annen side er det høyest andeler innovative prosjekter i de mest sentralt beliggende fylkene, nemlig Oslo, Østfold og Akershus; det er imidlertid også relativt høye andeler i fylkene Møre og Romsdal, Vest-Agder, Telemark og Rogaland.

Det regionale mønstret avspeiles også når vi ser på fordeling på de distriktpolitiske virkeområder, idet de meste perifere områdene (virkeområde IV) har den laveste andelen med innovasjon, mens de sentrale delene (virkeområde I) har den høyeste andelen.

Tabell 4.6: Midler til teknologioverføring og innovasjon etter fylker.

Fylke	Totalt overført mill kr	Herav til		Innovasjon nasjonalt og internasj mill kr	
		Teknologioverføring og -utvikling mill kr	%	mill kr	%
Østfold	96	7	7	26	27
Akershus	86	2	2	23	27
Oslo	237	11	5	81	34
Hedmark	318	65	21	23	7
Oppland	144	40	28	29	20
Buskerud	134	9	7	20	15
Vestfold	68	12	18	12	18
Telemark	178	43	24	43	24
Aust-Agder	69	20	29	7	10
Vest-Agder	119	36	30	29	24
Rogaland	232	121	52	53	23
Hordaland	253	105	42	55	22
Sogn og Fjordane	324	44	13	29	9
Møre og Romsdal	518	85	16	136	26
Sør-Trøndelag	324	36	11	59	18
Nord-Trøndelag	284	116	41	23	8
Nordland	431	147	34	34	8
Troms	450	196	44	52	12
Finnmark	192	104	54	10	5
Svalbard	2	0	12	2	88
Utlandet/annet	217	9	4	78	36
Sun	4 675	1 183	25	827	18

Tabell 4.7 Andel av virkemidler som går til teknologioverføring og innovasjon etter distriktspolitiske virkeområder.

Distriktspolitisk virkeområde	Totalt overført mill kr	Herav til:		Innovasjon nasjonalt og internasj mill kr	
		Teknologioverføring og -utvikling mill kr	%	mill kr	%
Virkeområde I	1 321	191	14	436	33
Virkeområde II	134	57	43	5	4
Virkeområde III	1 351	348	26	162	12
Virkeområde IV	1 496	551	37	134	9
Fylkesovergripende	372	28	8	90	24
Sun	4 675	1 183	25	827	18

Den profilen som fremkommer gjennom dette materialet, må selvsagt sees på bakgrunn av de ulike føringer som de forskjellige oppdragsgiverne gir for Innovasjon Norge. Som vi har konstatert i kapittel 2, er de sentrale oppgavene for Innovasjon Norge knyttet til nærings- og regionalpolitikk. Hovedoppgaven er å bidra til næringsutvikling og økt verdiskaping i alle deler av landet. Innovasjonspolitikken inngår som en viktig del av dette, men er ikke det overordnede.

Det tydeligste uttrykket for dette er at så store andeler av midlene går til primærnæringene – totalt dreier det seg om 46 prosent av de samlede midlene. Og innovasjonsgraden er spesielt lav i de midlene som går til landbruket, nemlig bare en prosent. Så er da heller ikke innovasjon det sentrale i norsk landbrukspolitikken, men å beskytte og opprettholde næringsaktiviteten på et visst nivå. Innenfor denne rammen har imidlertid Landbruks- og matdepartementet et betydelig engasjement rettet mot forskning og innovasjon. Men i den grad dette gjelder virkemidlene i Innova-

sjon Norge, kommer det primært i kategorien innovasjon på bedrifts- og regionalt nivå, og som vi her har klassifisert som teknologioverføring og utvikling.

Det andre forholdet som ser ut til å legge begrensninger på innovasjonsorienteringen i virkemidlene, er de regionalpolitiske føringene. Hvor stor betydning dette har, er imidlertid mer usikkert. Riktignok er det en tendens i materialet (tabell 4.6 og 4.7) at innovasjonsdimensjonen er vesentlig svakere i de perifere områdene, men man bør samtidig ha i mente at en forholdsvis stor andel av virkemidlene rettet mot primærnæringene går til disse områdene, og dette forklarer antakelig en god del av forskjellen. Som det fremgår av oversikten i tabell 4.4, ligger andelen av midlene til innovasjon fra KRD på samme nivå som midlene fra NHD.

Som omtalt i kapittel 1, ble Innovasjon Norge organisert for å reflektere den daværende regjeringens offensive satsing på innovasjons politikk, og navnet Innovasjon Norge var et uttrykk for dette. Men som vi har dokumentert her, er det i praksis andre føringer enn innovasjon som er det sentrale, og navnet Innovasjon Norge kan gi inntrykk av at det føres en mer aktiv og tydelig innovasjonspolitikken enn det som faktisk er tilfelle. Ut fra de føringer departementene gir for Innovasjon Norge, ville nok det gamle navnet Statens nærings- og distriktsutviklingsfond gitt et bedre uttrykk for de politiske prioriteringene og de oppgavene organisasjonen faktisk arbeider med.

### **Abeliarapporten**

Sommeren 2008 publiserte Abelia en rapport om Innovasjon Norges rolle i forhold til kunnskapsøkonomien<sup>19</sup>. I rapportens forord ble konklusjonen oppsummert på følgende måte:

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

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

Gjennom denne rapporten har Abelia reist en debatt som berører flere av de forhold vi har vært inne på i det foregående. De problemstillinger Abelia peker på er sentrale, samtidig kan det imidlertid reises motforestillinger mot den måten Abelia har formulert problemstillingene på og de konkrete analysene som er gjennomført.

Et hovedanliggende for Abelia er å diskutere hvilken rolle Innovasjon Norge har for utvikling av kunnskapsøkonomien, og det er selvsagt et viktig perspektiv i innovasjonspolitikken. Abelia diskuterer imidlertid ikke hva som ligger i begrepene kunnskapsøkonomi og kunnskapsintensive næringer, men synes implisitt å gjøre den forutsetningen at kunnskapsøkonomien og de kunnskapsintensive næringene kun

---

<sup>19</sup> "KunnskapsInnovasjon Norge? – Status for Innovasjon Norges arbeid med å fremme kunnskapsøkonomien – juni 2008". Abelia.

representeres av de tjenesteytende næringer, mens primær- og sekundærnæringene i følge deres analyse ikke hører hjemme i denne gruppen.

Nå ligger det langt utenfor rammen av denne rapporten å gå inn i en bredere diskusjon av hva kunnskap og kunnskapsbaserte næringer er. Vi vil derfor bare kort kommentere at kunnskapsintensive virksomheter, enten man måler dem ut fra utdanningsnivå eller omfang av FoU-aktivitet, finnes i alle næringer, både i primær- og sekundærnæringene så vel som i de tjenesteytende næringer. Utviklingen vil medføre at såkalte kunnskapsintensive virksomheter og næringer får økende betydning, og det vil trolig føre til en sterkere vekst i noen næringer fremfor andre. Men behovet for ny kunnskap i ulike former vil ha betydning for alle næringer, det er ikke slik at dette bare gjelder bestemte næringer. Alle næringer vil ha en rolle i kunnskapsøkonomien; det er behov for et bredt spekter av virksomheter – man trenger både ”enkle” produksjons- og servicebedrifter så vel som mer ”avanserte” og ”kunnskapsbaserte” virksomheter.

Poenget med en nærings- og innovasjonspolitik er å stimulere til den type omstilling og nyskaping som er nødvendig for å opprettholde og styrke landets verdiskapings- og konkurranseevne. Innsatsen av virkemidler må styres mot sektorer og virksomheter som ikke takler omstillingen på egen hånd, det vil si på områder der nærings- og innovasjonspolitikken kan begrunnes ut fra markeds- eller systemsvikt. Siden alle næringer vil ha en rolle i kunnskapsøkonomien, vil det i utgangspunktet ikke være riktig å diskvalifisere hele næringer fra innovasjonspolitiske virkemidler – innovasjonspolitisk innsats kan være like relevant i primærnæringene som i industri eller tjenesteytende næringer. Det avgjørende er hvilken rolle de aktuelle næringer og virksomheter har for den fremtidige utviklingen.

I et slikt perspektiv er det selvsagt ikke uinteressant hvordan Innovasjon Norges virkemidler fordeles på ulike næringer, men vel så viktig som fordelingen mellom næringer er det viktig å se på hvilken rolle virkemidlene har i forhold til å utvikle de aktuelle næringene. Ut fra det vi har dokumentert foran om at nesten halvparten av midlene går til primærnæringene, kan dette oppfattes som problematisk i et innovasjonspolitisk perspektiv. Det representerer en betydelig forfordeling i forhold til hvilken betydning disse næringene vil ha i det fremtidige samfunnet.

I et innovasjonspolitisk perspektiv blir det imidlertid spesielt problematisk at en så liten andel av midlene som går til primærnæringene gjelder prosjekter med en høy grad av innovasjon. Men samtidig er ikke dette et resultat av Innovasjon Norges strategi. Det er et resultat av de politiske føringene som Innovasjon Norge arbeider under, og der det primære formålet med de aktuelle virkemidlene ikke er innovasjon men å opprettholde næringsaktiviteten på et visst nivå.

Når det gjelder Innovasjon Norges virkemidler overfor industrien, virker det relativt underlig at Abelian analyse vurderer innsatsen mot denne næringen omtrent på samme måte som primærnæringene. I oversikten foran fremgår det at nesten en milliard av midlene til Innovasjon Norge i 2007 gikk til industrien, av disse utgjorde midler til innovasjonsformål 26 prosent, og 25 prosent gikk til teknologioverføring og -utvikling. Hovedspørsmålet i denne sammenheng er neppe knyttet til om det er rimelig med et såpass stort beløp til industrien, men heller om det er en rimelig balanse mellom andelen til innovasjonsformål og til de andre formålene.

Et interessant spørsmål er så – i forlengelse av Abelias analyse – om andelen av midler som går til tjenesteytende næringer er tilstrekkelig. Ut fra tallene i tabell 4.5 var det til sammen over en milliard som gikk til ulike deler av de tjenesteytende næringer. Om dette er en rimelig andel i forhold til fremtidige perspektiver på utviklingen av kunnskapsøkonomien og de tjenesteytende næringenes rolle, har vi ikke grunnlag for å si noe om. Og det vil det ikke være mulig å si noe om før man identifiserer de deler av de tjenesteytende næringer som er strategisk viktige for den fremtidige utviklingen av kunnskapsøkonomien, og hvilke barrierer den står overfor i forhold til å oppnå ønsket utvikling. Eksempelvis vil store deler av varehandel, personlig tjenesteyting og reiseliv ha relativt begrenset direkte betydning for utviklingen av kunnskapsøkonomien, og disse næringene utgjør ganske store andeler av de tjenesteytende næringer. Derimot vil forretningsmessig tjenesteyting og det som gjerne forkortes til KIFT – kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting – være sentral for utviklingen i kunnskapsøkonomien, særlig gjennom den rollen de har i formidling og overføring av kunnskap. Men det er ikke dermed noen automatikk i at det trenges omfattende virkemidler for å stimulere utviklingen av denne næringen. Det er helt avhengig av hva slags dynamikk den selv representerer og i hvilken grad den møter viktige barrierer i sin utvikling.

Hovedpoenget er at man ikke uten videre kan si at Innovasjon Norges virkemidler i for liten grad er rettet mot de tjenesteytende næringene, dette må eventuelt begrunnes ut fra en innovasjonspolitisk strategi.

### **Riksrevisjonens vurderinger av Innovasjon Norge**

I november 2008 offentliggjorde Riksrevisjonen en undersøkelse av Innovasjon Norge<sup>20</sup> der ulike sider ved selskapet og dets virksomhet er gjennomgått. Undersøkelsen gir en grundig og detaljert analyse av Innovasjon Norge med hovedvekt på om Innovasjon Norge fyller sin rolle i forhold til følgende:

- som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv for brukerne
- i hvilken grad finansielle virkemidler bidrar til innovasjon
- i hvilken grad selskapet kompenserer for markedssvikt
- om innsatsen er rettet mot prioriterte målgrupper

En viktig del av undersøkelsen gjelder altså i hvilken grad Innovasjon Norges virkemidler forvaltes slik at de bidrar til innovasjon, og resultatene av undersøkelsen om dette er i en pressemelding oppsummert på følgende måte:<sup>21</sup>

Undersøkelsen viser at bare halvparten av prosjektene som får støtte av Innovasjon Norge, registreres som innovative. Mange av disse har attpåtil en svært liten grad av innovasjon, siden det ofte skal lite til for at et prosjekt kan bli registrert som innovativt. Det er dermed en begrenset del av Innovasjon Norges støtte som faktisk går til innovasjon, til tross for at dette er sentralt for å nå selskapets mål om å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling.

Riksrevisjonens konklusjon på dette punktet er basert på det samme datamaterialet vi har gjennomgått foran, i tillegg har de også oppsummert noen andre data om grad av innovasjon som fremgår av kundeeffektanalysene. Til forskjell fra vår analyse

<sup>20</sup> “Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig utviklingsaktør”. Dokument nr. 3:4 (2008-2009).

<sup>21</sup> [http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/Pressemelding\\_Dok\\_3\\_4\\_2008\\_2009.htm](http://www.riksrevisjonen.no/Aktuelt/Pressemeldinger/Pressemelding_Dok_3_4_2008_2009.htm)

har imidlertid Riksrevisjonen fulgt Innovasjon Norges egne klassifiseringer, slik at det vi har klassifisert som teknologioverføring og –utvikling er tatt med i innovasjonsbegrepet. Riksrevisjonen gir imidlertid flere eksempler på hva som klassifiseres som innovasjon på bedrifts- og regionalt nivå, de har også gjennomført noen tester på klassifisering av noen tenkte tilfeller. Dette tydeliggjør at det er mye som klassifiseres som innovasjon, som i liten grad kan sies å representere dette.

I Riksrevisjonens undersøkelse har man gjennomgått oppdragsbrevene fra de ulike departementene, og det konstateres bl.a. at målet om innovasjon i flere tilfeller er mangelfullt beskrevet. Rapporten er forelagt NHD for kommentarer, og NHD har i et fyldig brev redegjort for situasjonen rundt Innovasjon, og det vises bl.a. til at det planlegges en helhetlig evaluering av Innovasjon Norge i 2009 der mange av problemstillingene som Riksrevisjonen tar opp, vil bli fulgt opp.

På bakgrunn av dette konkluderer så Riksrevisjonen med følgende vedrørende den politiske styringen av Innovasjon Norge (s. 18):

Innovasjon Norges mulighet til å oppfylle Stortingets intensjoner avhenger av at eier og oppdragsgiver tar utgangspunkt i målet med selskapet i sin styring og i sine oppdrag. Undersøkelsen viser at det i varierende grad tydeliggjør i oppdragsbrevene hva departementene legger i for eksempel begrepet innovasjon, og hvordan Innovasjon Norge skal bidra til innovasjon på de ulike departementenes fagområder. Riksrevisjonen ser positivt på at det er opprettet et felles mål- og resultatstyringssystem og at Nærings- og handelsdepartementet har tatt initiativ til flere ulike samhandlingsprosesser departementene i mellom. Ettersom Innovasjon Norge årlig mottar ca. 40 oppdragsbrev blir det mange føringer som gis fra ulike hold. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor behov for ytterligere samordning og styring, også av faglig karakter, for å sikre måloppnåelsen for selskapet. Det er bare Nærings- og handelsdepartementet, som eierdepartement, som kan påta seg denne rollen.

På den ene siden kan dette oppfattes som en relativt klar kritikk av NHD om mangel på tydelighet i den konkrete innovasjonspolitikken, og at departementet ikke i tilfredsstillende grad har tatt konsekvensene av at innovasjon er et sentralt mål for Innovasjon Norge, og derfor også burde gjenspeiles i de konkrete føringene som gis fra de ulike oppdragsdepartementene.

På den annen side kan dette også oppfattes som at Riksrevisjonen i noen grad ser bort fra politiske realiteter om at Innovasjon Norge opererer i et skjæringsfelt mellom ulike politikkområder der mange andre forhold enn innovasjon er sentrale mål, og at en sterkere prioritering av en tydeligere innovasjonspolitik vil få konsekvenser for de andre politikkområdene, både nærings- og regionalpolitikken, og sektorpolitikken spesielt, særlig landbrukspolitikken.

### **Oppsummering**

Den generelle konklusjonen vi kan trekke på grunnlag av denne gjennomgangen, er at innovasjon i praksis har relativt lav prioritet i forvaltningen av Innovasjon Norges virkemidler. Når vi avgrenser innovasjonsbegrepet til å gjelde innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå, er det bare 18 prosent av de samlede midler som i 2007 som gikk til prosjekter med innovasjon som sitt primære formål. Denne andelen varierer betydelig med hensyn til hvilke departement midlene kommer fra og til hvilke næringer og deler av landet midlene går til. Andelen av prosjekt til innovasjon er spesielt lav for midler som kommer fra LMD, og det er også en klar



tendens til at andelen som går til prosjekter med innovasjon er lavest i de mest perifere delene av landet.

Den høyeste andelen av innovasjon finner vi i prosjekter i de sentrale deler av landet, men generelt er ikke andelen av midler som går til prosjekter med innovasjon som sitt primære formål spesielt høyt i noen områder. Den høyeste andelen har Oslo med 34 prosent, og heller ikke i midler som bevilges fra NHD er andelen spesielt høy, den ligger bare på 23 prosent.

Som vi har gjennomgått foran, må denne situasjonen sees i sammenheng med de føringer som gis til Innovasjon Norge fra departementene. Hovedføringene til Innovasjon Norge er forankret i nærings- og regionalpolitikken, som har mye bredere mål enn innovasjon. Innovasjonspolitikken inngår riktignok som en viktig del av dette, men er altså ikke det primære formålet. Vår gjennomgang viser videre at det ikke er noe godt samsvar mellom de konkrete føringene som departementene gir gjennom sine bevilgninger til Innovasjon Norge, og den måten hovedmålene for Innovasjon Norge er formulert. Mens målene for Innovasjon Norge gir et relativt tydelig signal om at innovasjon har høy prioritet, gir føringene fra departementene – også NHD – helt andre signaler.

På denne bakgrunn har vi tidligere konkludert med at det gamle navnet, Statens Nærings- og Distriktsutbyggingsfond, gir et mer dekkende uttrykk for hva virksomheten dreier seg om.

Ut fra vår vurdering er det liten grunn til å laste Innovasjon Norge for denne situasjonen. De forvalter sine midler innenfor de relativt stramme føringene de får fra sine oppdragsgivere, og som de må rapportere i forhold til. Det kan selvsagt være et potensial for i større grad å vektlegge innovative prosjekter, men gitt strukturen på de føringene som gis, spesielt fra LMD, er det relativt sterke begrensninger i hvilket handlingsrom Innovasjon Norge har.

Ønskes en sterkere prioritering av innovasjon, kan dette først og fremst påvirkes gjennom den overordnede politikken, noe vi kommer tilbake til i avslutningskapitlet.

## 5 Innovasjon Norge i den offentlige debatten

Det har generelt vært lite offentlig debatt om Innovasjon Norge i de rundt fem årene selskapet har vært i virksomhet. Det gjenspeiler sannsynligvis både den brede tilslutningen opprettelsen av selskapet hadde i så vel det politiske miljøet som innovasjonssystemet for øvrig, og den relativt svake medieinteressen for nærings- og innovasjonspolitikken her til lands. Debatten som har funnet sted har i stor grad dreid seg om størrelsen på offentlige bevilgninger og hva selskapets primære ansvarsfelt er og bør være. Den har også blitt fremsatt kritikk av konkrete satsingsområder og programmer, som reiselivssatsingen, Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon, støtten til gründere og bruken av Bygdeutviklingsmidlene.

De første store oppslagene om Innovasjon Norge kom i forbindelse med statsbudsjettet i 2004, hvor Bondevik II-regjeringen foreslo et kutt i bevilgningene til selskapet på 188 millioner kroner. Som en konsekvens ble store deler av kundebehandlingen stoppet i påvente av vedtak om revidert budsjett. Ifølge direktør Gunn Ovesen var det nødvendig for å sikre at de riktige prosjektene ble prioritert og at det var nok midler til prosjekter som allerede hadde fått innvilget støtte.

Reaksjonene var skarpe fra både opposisjonspartiene, aktører i virkemiddelapparatet og innovasjonssystemet for øvrig, og kommentatorer. Kritikken gikk ikke minst ut på at regjeringen ikke fulgte opp sin erklærte satsing på innovasjon som opprettelsen av Innovasjon Norge var del av. Mens næringsminister Ansgar Gabrielsen beklaget situasjonen, viste han til utgiftsøkninger innenfor sykelønn og uførepensjon og nødvendigheten av overordnede prioriteringer i budsjettet.

I revidert budsjett ble kuttet i bevilgningen til Innovasjon Norge redusert. Likevel ble kritikken mot regjeringens manglende oppfølging av satsingen på innovasjon opprettholdt og den offentlige støtten til Innovasjon Norge fortsatte å være et tema i stortingsvalgåret 2005. Opposisjonspartiene Ap, Sp, SV gjorde i valgkampen et nummer ut av at de ønsket å øke støtten. Etter at partiene hadde vunnet valget og dannet regjering, måtte de imidlertid selv tåle kritikk for å gjøre kutt i forhold til bevilgningen som hadde blitt foreslått av den foregående regjeringen. Som svar på tiltale, hevdet den nye næringsministeren, Odd Eriksen, at bevilgningen hadde blitt blåst opp til et urealistisk høyt nivå av Bondevik II-regjeringen som visste at den skulle gå av og ikke ville måtte ta ansvar for budsjettet.

I 2006 utløste støtten Innovasjon Norge ga til etableringen av en dørfabrikk i Årdal en debatt mellom regjeringen og den borgerlige opposisjonen. Støtten på 42 millioner kroner ble gitt i kjølvannet av Hydros beslutning om å legge ned deler av sin aluminiumsproduksjon i Årdal og uttalelser fra både næringsministeren og statsministeren om at det skulle satses på å skape nye arbeidsplasser i bygda. Med utgangspunkt i en påstand om at støtten ble gitt uten at det hadde blitt utført en påkrevet markedsanalyse i forkant, anklaget representanter for opposisjonen næringsministeren for å ha utøvet politisk press på Innovasjon Norge i den hensikt å oppfylle egne løfter. Det ble dessuten argumentert for at støtten virket konkurransevridende og at de subsidierte arbeidsplassene i Årdal representerte en trussel mot arbeidsplasser ved dørfabrikk andre steder i landet. Saken kom til slutt inn for Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, hvor flertallet – bestående av regjeringspartiene – ga sin støtte til Innovasjon Norges og næringsministerens fremgangsmåte.

Årdal-saken knytter an til en bredere debatt om hva de primære oppgavene til Innovasjon Norge er og bør være. Det har fra flere hold blitt hevdet at virksomheten har for mange målsetninger og for mange politiske føringer heftet ved seg. Kritikken gjelder særlig forholdet mellom Innovasjon Norges ansvar for innovasjon på den ene siden og for nærings- og distriktsutvikling mer generelt på den andre siden.

Denne kritikken ble sist fremsatt i forbindelse med fremleggelsen av Riksrevisjonens rapport om Innovasjon Norge i november 2008. Rapporten konkluderte som vi har sett med at bare en begrenset del av støtten fra Innovasjon Norge går til innovasjon. I en kommentar sa direktør for næringspolitikk i NHO, Petter H. Brubakk, at dette er beklagelig men samtidig forventet, ettersom sektor- og distriktshensyn har en så sentral plass i styringssignalene Innovasjon Norge får fra departementene. Venstres nestleder Ola Elvestuen lot seg heller ikke overraske over Riksrevisjonens funn. Han sa at det etter Venstres oppfatning har vist seg å være for vanskelig å kombinere distriktsutvikling og innovasjon, og at partiet derfor mener at Innovasjon Norge bør deles i to deler som hver får ansvar for ett av disse områdene. Mens Innovasjon Norges direktør Gunn Ovesen har understreket at rapporten fra Riksrevisjonen tas på alvor, har verken hun eller NHD adressert kritikken fra Brubakk og Elvestuen om at Innovasjon Norge har en for sammensatt målstruktur.

Sommeren 2008 gikk Abelia-direktør Paul Chaffey ut med skarp kritikk av Innovasjon Norges prioriteringer. Bakgrunnen var en gjennomgang Abelia hadde gjort av fordelingen av Innovasjon Norges lån og tilskudd i perioden 2005-2007. Gjennomgangen viste at omkring 70 prosent av støtten gikk til fisk, landbruk og industri mens en svært liten andel gikk til tjenestesektoren og det som ble omtalt som kunnskapsøkonomien. Dette fikk Chaffey til å hevde at Innovasjon Norge bidrar til å opprettholde eksisterende næringsstruktur fremfor å stimulere omstilling i norsk næringsliv. Han ga samtidig uttrykk for at det er problematisk at selskapet har flere oppdragsgivere med hver sine interesser og målsetninger for virksomheten.

Kommunikasjonsdirektør i Innovasjon Norge, Katinka Greve Leiner møtte kritikken fra Chaffey med å argumentere for at Abelia trekker et kunstig skille mellom tradisjonelle sektorer på den ene siden og tjenesteytende sektor på den andre. Leiner avviste dessuten at antallet oppdragsgivere er et problem, og viste til at Innovasjon Norge har innført et mål- og resultatstyringssystem som definerer 16 mål for virksomheten og som medfører en forenkling i forhold til tidligere.

Kritiske røster ble også reist i forbindelse med innføringen av den såkalte omstillingsloven våren 2008. Loven gjør Innovasjon Norge til part i obligatoriske drøftelser mellom myndigheter og bedrifter som planlegger nedleggelse. Hensikten med drøftelsene er å vurdere muligheter for fortsatt drift eller andre omstillingsvedtak. Dette vakte reaksjoner i NHO, som i Dagens Næringsliv beklaget at Innovasjon Norge nå skal bruke tid på å hindre nedleggelser på bekostning av å stimulere innovasjon og nyskaping.

Tidligere har professor i økonomi ved Møreforskning, Arild Hervik kritisert Innovasjon Norge for å ha et for bredt nedslagsfelt hva næringer og sektorer angår, og argumentert for at fokuset bør snevres inn til å hjelpe frem små, nyskapende bedrifter. Det har også blitt hevdet at distriktpolitiske hensyn har forrang fremfor

hensynet til å fremme innovasjon. Dagens Næringsliv presenterte i 2006 en undersøkelse utført av Karen Helene Ulltveit-Moe, økonomiprofessor ved Universitet i Oslo, som viste at det var liten sammenheng mellom tilskuddene de forskjellige fylkene fikk fra Innovasjon Norge og antallet nyetableringer og gaseller. Mens det ifølge Ulltveit-Moe ikke nødvendigvis tilsa at tilskuddene var uten effekt, mente hun det viste at det er vanskeligere og dyrere å skape virksomheter i distriktene enn i sentrale strøk. Konklusjonen var at så lenge myndighetene likevel retter størstedelen av innovasjonssatsingen sin inn mot distriktene, driver de distriktpolitikk og ikke innovasjonspolitik. Denne påstanden har også blitt fremsatt av blant andre Abelia og Bedriftsforbundet.

Kritikken om forholdet mellom distriktpolitikk og innovasjonspolitik har blitt imøtegått av NHD og Innovasjon Norge med argumenter om at det ikke er noen motsetning mellom disse politikkområdene, samt at det er spesielt store utfordringer knyttet til innovasjon i distriktene som gjør at det er nødvendig med en særlig innsats der.

Av spesifikke satsingsområder og programmer i Innovasjon Norge, har særlig reiselivssatsingen vært utsatt for kraftig kritikk. Aktører i reiselivsbransjen gikk i 2006 hardt ut mot det de mente var mangelfull evne til å samarbeide med bransjen og for liten pengebruk på internasjonal markedsføring av norsk reiseliv. Misnøyen ble i stor grad rettet mot direktøren for reiseliv som valgte å fratrukke sin stilling i mai dette året.

En annen bransje som har rettet kritikk mot Innovasjon Norge er matbransjen, som har klaget over lav kompetanse, manglende hjelp til å etablere nye markeder, og for smale støtteordninger. Det har også blitt pekt på svakheter ved administreringen av Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon. Etter at midtveiseevaluering av programmet ble lagt frem høsten 2006, stilte Høyrerepresentant i Næringskomiteen Torbjørn Hansen spørsmålsteget ved at det ikke hadde blitt gjort noen evaluering av lønnsomheten til prosjektene som hadde mottatt støtte. Ifølge oppslag i Dagens Næringsliv, gikk flesteparten av bedriftene som hadde mottatt støtte med underskudd uten at det var mulig å slå fast hvor store underskudd det var snakk om. Innovasjon Norge innrømmet at den økonomiske kontrollen kunne ha vært bedre, men direktør Gunn Ovesen understreket at støtten ble gitt til prosjekter som ble oppfattet som for risikofylte av private investorer og at det derfor var naturlig at en del av dem ikke ville lykkes.

Sommeren 2007 gikk daværende kommunalminister Åslaug Haga hardt ut mot Innovasjon Norges tilbud til unge gründere. Bakgrunnen for kritikken var en rapport fra Rambøll Management om kompetansebehovet til unge etablerere. Rapporten viste at forventningene støttemottagerne hadde til oppfølging fra Innovasjon Norge ikke ble møtt og at de opplevde å få mer støtte i form av rådgivning og kompetanse fra andre hold. Haga mente dette var svært alvorlig ut fra et distriktpolitisk perspektiv, og viste også til at en rapport fra det såkalte Bolystrådet bekreftet at mange unge gründere var misfornøyde med arbeidet til Innovasjon Norge. Hun la vekt på at eksisterende støtteordninger må markedsføres bedre, og varslet at hun ville ta saken opp med næringsministeren.

Gründerstøtten ble igjen et tema den påfølgende sommeren, denne gang med utgangspunkt i en rapportert nedgang i andel gründere i norsk arbeidsliv med 30 prosent på ett år. Ifølge næringspolitisk talskvinne i Ap, Gunvor Eldegard gjorde dette det påkrevet å granske støtteordningene til Innovasjon Norge for å se om midlene brukes på riktig måte. Innovasjon Norges direktør for entreprenørskap, Trude Andersen forsvarte pengebruken innenfor dette området og stilte seg skeptisk til riktighetene av nedgangen i andel gründere virkelig hadde vært så stor som på 30 prosent.

En rapport fra Riksrevisjonen om næringsutvikling i landbruket skapte ved inngangen til 2008 debatt om bruken av de fylkesvise bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene). Ifølge rapporten går midlene i økende grad til tradisjonelt landbruk, mens det er innenfor nye landbruksnæringer at BU-støtten har størst effekt på inntjening, sysselsetting og bosetting. Andre funn var at mange av prosjektene ville ha blitt gjennomført uten tilskudd og at tilskuddene generelt er små samtidig som lønnsomheten per tilskuddskrone øker med størrelsen på prosjektene. Landbruksminister Terje Riis-Johansen og Bondelaget kommenterte at de hverken ville øke størrelsen på prosjektene på bekostning av bredden eller kanalisere en større del av midlene over til ny næringsvirksomhet. I tillegg til å betvile riktigheten av Riksrevisjonens påstander, argumenterte Riis-Johansen for at eksisterende tradisjonelt landbruk må ligge til grunn for å skape ny næring og at det er et viktig anliggende å trygge eksisterende produksjon. Ifølge Eivinn Fjellhammer ved Landbrukets Utredningskontor var det også grunn til å stille spørsmålsteget ved hvor hensiktsmessig det var av Riksrevisjonen å fokusere på lønnsomhet og sysselsetting, ettersom dette ikke nødvendigvis er de styrende målene i landsbrukspolitikken.

Denne gjennomgangen av oppslagene om Innovasjon Norge i media viser klart at oppmerksomheten i stor grad har vært knyttet til selskapets innovasjonspolitiske rolle. I første omgang dreide det seg som om størrelsen på offentlige bevilgninger og derigjennom regjeringens vilje til å satse på innovasjon. Etter hvert ble fokuset rettet mot hvordan Innovasjon Norge bruker midlene og i hvilken grad bruken bidrar til innovasjon. Vi har sett at Innovasjon Norge i denne forbindelse har måttet tåle til dels skarp kritikk og blitt beskyldt for å være mer opptatt av nærings- og distriktsutvikling i bred forstand enn av innovasjon. Reaksjonene på rapporten Riksrevisjonen la frem forrige måned illustrerer at dette fremdeles er et aktuelt tema, og vi merker oss at det for første gang siden etableringen av Innovasjon Norge i 2004 nå stilles spørsmålsteget ved hvorvidt selskapet bør videreføres i sin nåværende form.

## 6 Noen utfordringer

Gjennomgangen i denne rapporten viser at Innovasjon Norge står i en relativt krevende arbeidssituasjon. En viktig årsak til dette er at Innovasjon Norge er basert på en fusjonering av fire organisasjoner som hver hadde sine roller i virkemiddelapparatet. Og selv om det er nedlagt et betydelig arbeid i å integrere de fire organisasjonene i en helhetlig organisasjon med et enhetlig og enkelt tjenestetilbud, bærer situasjonen fortsatt preg av at Innovasjon Norge har en relativt komplisert tjenesteportefølje.

Gjennomgangen av de mange oppdragsbrevene viser også at Innovasjon Norge er underlagt en ganske komplisert struktur av føringer fra sine ulike oppdragsgivere, til dels på et ganske detaljert nivå. Dette gjør det ganske krevende for Innovasjon Norge å realisere sin ambisjon fullt ut om et enkelt og enhetlig tilbud til dets kunder.

Et viktig spørsmål vi har diskutert i rapporten, er i hvilken grad midler forvaltet gjennom Innovasjon Norge går til prosjekter med innovasjon. Med vår relativt strenge bruk av begrepet innovasjon, der vi avgrenser til innovasjon på nasjonalt og internasjonalt nivå, var det bare 18 prosent av midlene i 2007 som gikk til prosjekter med innovasjon. Brukes den bredere definisjonen som Innovasjon Norge selv benytter, går ca halvparten av midlene til prosjekter med innovasjon. Men som påpekt i Riksrevisjonens undersøkelse, inkluderer dette en del prosjekter med lite innovasjon.

Innovasjon Norge er ett av de sentrale virkemidlene for å realisere regjeringens nærings- og regionalpolitikk. Som vi har diskutert tidligere, er innovasjon bare ett av flere formål for aktiviteten i Innovasjon Norge. Og selv om innovasjon har en sentral plass blant selskapets mål, er ikke målene operasjonalisert på en slik måte at det er klart hvordan innovasjonsmålet skal avveies mot de andre målene. Dermed blir de konkrete føringene i oppdragsbrevene svært avgjørende for hvilken praksis Innovasjon Norge kan følge. Og vår forståelse av disse føringene er at de gir relativt klare begrensninger med hensyn til hvor høyt prosjekter med innovasjon kan prioriteres.

Det er altså de politiske rammebetingelsene Innovasjon Norge arbeider innenfor som setter de viktigste begrensningene for i hvilken grad selskapet kan prioritere innovasjonsprosjekter. Men samtidig vil selvsagt Innovasjon Norge selv også ha et potensial for å dreie forvaltningen av sine tjenester slik at innovasjon prioriteres sterkere. Vi vil kort kommentere disse to punktene i det følgende.

Den viktigste forutsetningen for at Innovasjon Norge kan utvikle en tydeligere innovasjonsprofil, vil være at regjeringen utvikler en tydeligere innovasjonspolitik, der prioriteringen av innovasjon blir tydeligere enn det er i dagens politikk. Dette vil særlig være viktig i den politikken som føres av NHD, men det er også viktig at innovasjon gis en høyere prioritet i politikken til de andre departementene som bevilger midler til Innovasjon Norge. Siden NHD har en koordinerende rolle overfor de andre departementene, blir det derfor viktig at NHD tar en mer aktiv rolle slik at innovasjonsdimensjonen blir tydeligere også i disse departementenes politikk.

Når det gjelder Innovasjon Norges egen rolle, er det viktig at selskapet selv tar en mer proaktiv rolle i å profilere innovasjon som et sentralt mål for forvaltningen av virkemidlene. Vi vil særlig peke på muligheter knyttet til følgende:

1. Tydeliggjøring av innovasjonsdimensjonen i selskapets mål
2. Gjennomgang av de ulike programmer og tjenester med sikte på å avklare på hvilke områder det er potensialer for å øke andelen av prosjekter med stor grad av innovasjon
3. Gjennomgang av rapporteringsrutinene slik at det tydeliggjøres hvor store andeler av virkemidlene som går til prosjekter med innovasjon, herunder type og grad av innovasjon
4. Utrednings- og analysearbeid med sikte på å avklare om det er potensialer for større grad av innovative prosjekter på ulike områder.

Vi skal kort kommentere de fire punktene.

Når det gjelder det første punktet om innovasjonsdimensjonen i selskapets mål, er det viktig at det presiseres hva som egentlig legges i begrepet. Det bør skjelnes mellom ulike typer innovasjon og grad av innovasjon, og målene bør operasjonaliseres slik at det klargjøres hvordan innovasjon skal prioriteres i forhold til de andre mål. Det bør også tas en prinsipiell drøfting av i hvilken grad det faller innenfor Innovasjon Norges arbeidsområde å gi støtte til næringsutviklingsprosjekter dersom dette ikke innebærer noen form for innovasjon.

Det andre punktet innebærer å ta en gjennomgang av de ulike programmer og tjenester for å avklare hvor store andeler av midlene som faktisk går til prosjekter med innovasjon, inklusive type og grad av innovasjon, og så drøfte strategier for å øke andelen til innovasjon innenfor programmer og tjenester der innovasjonsandelen er liten. Dette må selvsagt være basert på dialog med de berørte oppdragsgiverne.

Det tredje punktet gjelder resultatrapporteringen. Innovasjon Norge har et omfattende rapporteringssystem. Hoveddelen av årsrapporten for 2007 til departementene er på over 180 sider inklusive vedlegg, i tillegg kommer flere delrapporter. Det er imidlertid ganske påfallende hvor lite fokusert årsrapporten er på innovasjon. Eksempelvis er ikke tema innovasjon gjenstand for eksplisitte vurderinger i styrets beretning. Og man må et godt stykke ut i rapporten før man får en systematisk gjennomgang av de ulike delmålene, og selv gjennomgangen av disse delmålene er lite systematiske på å informere om i hvilken grad det gis midler til innovasjon. Eksempelvis gjennomgås entreprenørskapssatsingen uten at spørsmålet kommenteres, og det er først når man kommer til kapitlet "Innovasjon i etablerte bedrifter" (kap 6.1.2) at det noen steder presenteres oversikter over andel av midler som går til prosjekter med innovasjon. Heller ikke her er imidlertid dette diskutert på en systematisk måte.

Det generelle inntrykket som fester seg ut fra denne gjennomgangen, er at Innovasjon Norge har en forvaltningspraksis med lite fokus på innovasjon. Siden innovasjon i liten grad diskuteres eksplisitt i årsrapporten, har man heller ikke noe godt grunnlag for å styrke organisasjonens fokus på dette området. En viktig forutsetning for et sterkere fokus på innovasjon er derfor at innovasjon gjøres til et tydeligere og mer eksplisitt tema i selskapets rutiner for rapportering. Det vil være naturlig at årsrapporten både har en samlet oppsummering av innovasjonsdimensjonen for

virksomheten totalt, så vel som i forhold til de viktigste virkemidlene og i forhold til overføringene fra de ulike departementene.

Nå kan det kommenteres til dette at Innovasjon Norge arbeider med forbedringer av rapporteringssystemet slik at det kan bli en mer dekkende rapportering av innovasjon, men uansett vil det være et stykke vei å gå før dette har et tilstrekkelig fokus i selskapets virksomhet.

Det fjerde punktet gjelder utrednings- og analysearbeid, og hvilken strategi Innovasjon Norge har for utvikling av et bedre kunnskapsgrunnlag for sin virksomhet. Generelt har selskapet systematiske rutiner for gjennomføring av evalueringer av de enkelte virkemidler og i noen tilfelle grupper av virkemidler. I tillegg gjennomføres årlige kundeeffektundersøkelser med før- og etterundersøkelser av kunder som får innvilget støtte, og disse undersøkelsene dekker relativt store deler av den samlede virkemiddelporteføljen.

Det ligger utenfor rammen av denne rapporten å ta en systematisk gjennomgang av dette. Kort kan det imidlertid kommenteres at selv om Innovasjon Norge har utviklet systematiske rutiner for evalueringer og det fremskaffes mye og verdifull kunnskap om virkemidlene både enkeltvis og samlet, representerer evalueringsarbeidet likevel noen begrensninger i forhold til å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag for den fremtidige utviklingen av virkemidlene. En gjennomgående tendens er at oppdragene har relativt kortsiktige tidsrammer og med begrensede økonomiske rammer slik at muligheten til å fordype seg er begrenset.

Dernest, og det er antakelig viktigere i denne sammenheng, er disse analysene i begrenset grad innrettet mot å utvikle bredere perspektiver på Innovasjon Norges virksomhet, og de bidrar i begrenset grad til analyser av hvilke potensialer det er for å nå Innovasjon Norges målgrupper på ulike områder. Det ville derfor være ønskelig at Innovasjon Norge kunne ta initiativ til noen bredere analyser for å skape et bedre kunnskapsgrunnlag for selskapets fremtidige utvikling av tjenester.

Dette aktualiseres særlig i tilknytning til den nye strategien med fokus på tre hovedområder, nemlig entreprenørskap, vekst i bedrifter og innovasjonsmiljøer. På alle områder eksisterer det begrenset kunnskap med hensyn til hvordan et helhetlig sett av virkemidler bør utformes. Som et aktuelt eksempel kan trekkes frem kunnskapsbehovet knyttet til vekstbedrifter. Det mangler systematisk kunnskap i Norge på hvilket omfang det er av vekstbedrifter, hvilket potensial det er for å stimulere slike bedrifter, spesielt i det distriktpolitiske virkemiddelområdet, og det mangler dermed også god kunnskap om hvilket behov det er for virkemidler mot denne målgruppen.

Nå kan det selvsagt kommenteres at ansvaret for slike studier primært bør ligge utenfor Innovasjon Norge, og at det særlig er Norges Forskningsråd som bør ha ansvaret for utvikling av det mer generelle kunnskapsgrunnlaget bør ha ansvar for utvikling av kunnskapsgrunnlaget for nærings- og innovasjonspolitikken. Og selv om det fra tid til annen organiseres programmer rettet mot dette området, er disse programmene av begrenset omfang, slik at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.



## **Vedlegg Innovasjon Norges klassifisering av prosjekter etter formål**

Innovasjon Norge klassifiserer de prosjektene de gir midler til etter i alt femten forskjellige formål. For hvert prosjekt krysses det bare av for ett formål. Formålene er definert som følger:

### *07 Kapasitetsutvidelse*

Formålet omfatter prosjekter som innebærer en vesentlig økning av produksjonskapasiteten i eksisterende foretak av produkter/tjenester som foretaket allerede produserer.

### *08 Rasjonalisering*

Formålet omfatter prosjekter som innebærer utskifting av produksjonsutstyr som effektiviserer og moderniserer virksomheten uten at det samtidig finner sted noen vesentlig kapasitetsutvidelse eller innføres ny og vesentlig forbedret produksjonsteknologi.

### *09. Strukturtilpasning*

Formålet omfatter prosjekter med formål å bidra til en bedre struktur i en bransje eller verdikjede. Det kan for eksempel omfatte oppkjøp av bedrifter, fusjoner og andre prosjekter som påvirker den eksisterende bedriftsstrukturen. Noen utbyggingssjekter i enkeltforetak, som oftest i de største foretakene, vil kunne påvirke strukturen i bransjer, men skal vanligvis gis et av de andre formålene.

### *10. Kompetanseutvikling*

Formålet skal benyttes til prosjekter i foretak hvor hovedmålet å utvide og/eller heve kompetansen. Eksempler er prosjekt som er rettet mot kompetanse-, strategi- og ledelsesutvikling eller markedsføring og -undersøkelser. For i å ivareta kompetanseeffekter i tilknytning til prosjekter som har et annet hovedformål, vises det til at "Kompetanseutvikling" er et av "Andre kjennetegn" som da kan benyttes.

### *11. Kapitalstyrking*

Omfatter endringer i eksisterende finansiering av en bedrift med sikte på forbedring av kapitalstrukturen i bedriften uten at det er knyttet til et utviklingsprosjekt eller ny investering. Det kan omfatte at bedriften gis gunstigere lånevilkår eller tilførsel av ny kapital. Refinansiering av et foretak etter gjeldssanering skal ha dette formål.

Saker som gjelder tilførsel av grunnkapital etter ordningen med nettverkskreditt skal ha dette formålet. Tilsagn om garanti for driftskreditt uten at dette er i sammenheng med prosjekter med formål nevnt forøvrig, skal gis dette formål.

### *12. Miljøforbedring*

Formålet skal benyttes dersom miljøforbedring er hovedformålet med prosjektet.

Miljøforbedrende prosjekter kan bl.a. omfatte:

- miljøteknologiske forretningsideer
- bedring av miljøkvaliteten på produkter og produksjonsprosesser
- at foretaket blir miljøsertifisert eller at bedriften innfører miljøledelse
- miljøeffektiv energiomlegging
- miljøvennlig bruk av kulturminner og –miljøet
- kompetansebaserte tjenester innen miljøområdet.

### *13. Utvikling av næringsmiljøer og nettverk*

Formålet omfatter prosjekt som bidrar til å styrke lokale, regionale eller nasjonale næringsmiljø og etablering og utvikling av nettverk mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsmiljøer og forskningsinstitusjoner.

### *14. Utredning*

Formålet omfatter utredninger, analyser og forskningsprosjekter som IN eller andre tar initiativ til. Dette formålet skal ikke omfatte planlegging/utredning av tiltak i enkeltbedrifter. Formålet er reservert mer generelle utredninger som f.eks. evalueringsprosjekter og utredning/forskning av nærings- eller regionalpolitiske problemstillinger.

### *15. Annet*

Dette skal omfatte prosjekter/tiltak som ikke kan henføres til andre formål og kan bl.a. gjelde administrasjon, informasjon, erfaringsformidling m.v. I saker hvor det bevilges midler fra ordningen med nettverkskreditt til prosjektledelse, skal dette formålet benyttes.

### *16. Innovasjon på internasjonalt nivå*

Omfatter prosjekt i nye eller eksisterende bedrifter som tar sikte på å utvikle og introdusere produkter og tjenester som er nye på et internasjonalt marked. Videre omfatter formålet prosjekter som fører til nye produksjonsprosesser og organisasjonsformer som ikke er kjent internasjonalt.

### *17. Innovasjon på nasjonalt nivå*

Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som tar sikte på å utvikle og introdusere produkter og tjenester som er nye på det nasjonale marked og prosjekter som omfatter utvikling og bruk av nye produksjonsprosesser eller organisasjonsformer som ikke er introdusert på nasjonalt nivå. Det omfatter også introduksjon av tidligere eksporterte produkter og tjenester på nye markeder utenlands.

### *18. Innovasjon på bransjenivå*

Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som tar sikte på å utvikle og introdusere produkter og tjenester i en ny bransje som tidligere er kjent i andre bransjer. Videre omfatter formålet prosjekter som fører til at produksjonsprosesser og organisasjonsformer som er benyttet i en bransje overføres til en annen.

### *19. Innovasjon på fylkesnivå*

Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som tar sikte på produksjon av produkter og tjenester eller bruk av produksjonsprosesser og organisasjonsformer som tidligere ikke er produsert eller benyttet i andre bedrifter i fylket. Formålet skal primært benyttes første gang slike introduseres i fylket, men kan også omfatte prosjekter som styrker regionalt prioriterte innovasjonsmiljø.

### *20. Innovasjon på bedriftsnivå*

Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som ikke representerer noe nytt enten i form av nye produkter, tjenester, produksjonsprosesser eller organisasjonsformer annet enn for den aktuelle bedrift.

### *21. Idéutvikling*

Omfatter utvikling av ideer med siktemål lisensiering av et produkt, tjeneste eller produksjonsprosess. Dette vil være et typisk formål for oppfinnerstipend.