

Nærings- og handelsdepartementet
Forsknings- og innovasjonsavdelingen
Boks 8014 Dep.
0030 OSLO

Deres ref: 201003478-1/LAL

Oslo, 1. februar 2011
Vår ref: Kåre Anda Aronsen/ 11-2051

HØRING- EVALUERINGEN AV INNOVASJON NORGE

HSH viser til brev av 15. september 2010 fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD). Vi takker for anledningen til å fremføre vårt syn på evalueringsrapporten om Innovasjon Norge (IN). HSH har deltatt i referansegruppen for evalueringen av IN og har underveis i prosessen spesielt uttrykt forventninger til at evalueringen bør se nærmere på potensialet for en rasjonalisering og forenkling av både virkemidlene og målstrukturen med tanke på å oppnå en mer helhetlig innovasjonspolitik. Vi ser positivt på at rapporten følger opp på dette området. HSH er i all hovedsak enig i konklusjonene evalueringen presenterer, men vil benytte anledningen til å kommentere enkelte funn og konklusjoner.

HSH vil i denne høringsuttalelsen oppfordre ansvarlige myndigheter til å:

- **Satse på sektorovergripende virkemidler, mindre detaljstyring og sterkere samordning av innovasjonspolitikken mellom de ulike fagdepartementene**
- **Prioritere innovasjon i virkemiddeltildelingen, slik at landsdekkende ordninger utvides og innovasjonsgrad settes som viktigste kriterium**
- **Endre innholdet i BU-ordningen for å sikre mer innovasjon**
- **Styrke reiselivsnæringens konkurransesituasjon og koordinere og kvalitetssikre virkemidler for næringen**
- **Introdusere tjenesteinnovasjon som kunnskaps- og satsningsområde for IN**
- **Styrke kompetansen om internasjonalisering i IN og gjøre den mer målrettet**

HSH er svært opptatt av at evalueringens anbefaling om å frigjøre midler fra sektor- og distriktshensyn følges opp. Dette er nødvendig for å sikre en virkemiddelportefølje som er innrettet mot å korrigere for markeds- og systemsvikt og som bidrar til å fremme et

innovativt og konkurransedyktig næringsliv. Tjenestesektoren står for en stigende andel av verdiskapingen og sysselsettingen i Norge. HSH oppfordrer derfor IN på det sterkeste til å utvikle dybdekunnskap om tjenesteinnovasjon og å gjøre dette til et spesifikt kunnskapsområde.

Satse på sektorovergripende virkemidler, mindre detaljstyring og sterkere samordning av innovasjonspolitikken mellom de ulike fagdepartementene

HSH ønsker å sette fokus på sammensetningen av INs tjenester og deres tilgjengelighet. Av evalueringen fremkommer det at antallet virkemidler er unødig høyt og bør reduseres. Spesielt pekes det på at de sektorrettede programmene vanskeliggjør INs arbeid med å oppnå sine mål. HSH slutter seg til dette og mener det er viktig at IN i større grad satser på sektorovergripende virkemidler. Dette vil gjøre det lettere for IN å bidra til å utløse prosjektene med høyest samfunnsøkonomisk verdi. Den sterke sektorfokuseringen i dagens virkemiddelportefølje virker næringskonserverende, og gjør at pengene ikke styres til prosjekter hvor markeds- og systemsvikten er størst. En dreining mot mer sektorovergripende virkemidler vil heve andelen prosjekter med høy innovasjonsgrad. En slik endring vil medføre et økt krav om innovasjon som kompetanseområde i IN. I tillegg er en slik dreining viktig for å forenkle og gjøre virkemiddelporteføljen mer bransje-nøytral og oversiktlig, og derigjennom relevant for flere bedrifter.

HSH vil trekke frem offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU) som et eksempel på et virkemiddel som fungerer godt, er sektorovergripende, og som vektlegger høyt innovasjonsinnhold. Av rapporten og tidligere evalueringer¹ trekkes ordningen frem som et effektivt virkemiddel som har høy addisjonalitet, og en stor andel prosjekter med høy innovasjonsgrad. HSH mener denne ordningen illustrerer at en dreining fra sektorspesifikke til mer sektorovergripende virkemidler har positiv samfunnsøkonomisk effekt og bør prioriteres.

Evalueringsrapporten framholder at IN i større grad bør få ansvaret for kontinuerlig å vurdere sammensetningen av egen virkemiddelportefølje. HSH støtter rapportens råd om å dreie styringsrelasjonen i retning av en målstyringsmodell. Ved å redusere detaljstyringen vil det åpnes for at IN i større grad kan foreta egne prioriteringer etter nasjonale hovedlinjer. En slik dreining medfører et behov for en entydig og overordnet innovasjonspolitikk. Vi mener at stortingsmeldingen om innovasjon fra 2008² ikke oppfyller dette, da den mangler en prioritering av virkemidlene og viderefører dagens sektorpolitikk. HSH etterspør i den forbindelse at NHD som største bevilgnings- og hovedeiermyndighet, tar en tydeligere rolle som nasjonal koordinator for innovasjonspolitikken. Å gå fra dagens detaljstyring til mer mål- og rammestyring vil ikke bare føre til bedre resultater for organisasjonen, men også føre til økt forutsigbarhet for både IN og næringslivet.

1 ECON, "Evaluering av Offentlige og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (OFU og IFU)", 2007. Tilgjengelig fra : http://www.econ.no/modules/trykksak/publication_detail.asp?ProjectId=6595 (13. januar 2011).

2 Nærings- og handelsdepartementet, "Et nyskapende og bærekraftig Norge", 5. desember 2008. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/2133768/PDFS/STM200820090007000DDDPDFS.pdf> (18 januar 2011).

Prioritere innovasjon i virkemiddeltildelingen, slik at landsdekkende ordninger utvides og innovasjonsgrad settes som viktigste kriterium

Vi støtter anbefalingen om å fjerne INs delmål om ”næringsutvikling basert på regionale forutsetninger”. Evalueringen peker på at innovasjonsinnholdet på prosjekter under dette delmålet er for lav til reelt å bidra til regional verdiskapning, og at programmer som ikke øremerkes geografisk viser best resultat. HSH ønsker at INs midler i mindre grad skal tildeles etter geografiske retningslinjer, og i større omfang etter graden av markeds- og systemsvikt. En fjerning av delmålet vil gjøre det enklere for IN å støtte de beste prosjektene, og bidra til at IN i større grad kan oppnå sitt hovedmål om høyest mulig verdiskapning.

Vi mener IN kan øke sin måloppnåelse ved å prioritere innovasjon i større grad, og at dette bør gjennomsyre alle virkemidlene IN har. I sin undersøkelse av IN, pekte Riksrevisjonen på at en del av prosjektene finansiert gjennom lavrisikolån ville blitt realisert gjennom private finansinstitusjoner om IN ikke hadde gått inn med støtte.³ HSH mener dette er et argument for at IN bør vri virkemiddelporteføljen og ressurs- og tidsbruken bort fra tradisjonelle finansieringstjenester og mot prosjekter med større markeds- og systemsvikt.

Endre innholdet i BU-ordningen for å sikre mer innovasjon

Evalueringen foreslår at BU-ordningen finner en annen organisatorisk tilknytning enn IN. HSH mener at den organisatoriske tilhørigheten til virkemiddelet ikke er det viktigste, men vil fokusere på innholdet i ordningen. Vi støtter det alternative forslaget, basert på Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) evaluering⁴, hvor man deler ordningen i tre virkemidler med ulike mål: Investeringsstøtte til tradisjonelt jordbruk; næringsutvikling med utgangspunkt i gårdens ressurser; og innovasjonstiltak. Vi vil benytte anledningen til å understreke viktigheten av at innovasjonstiltak får en selvstendig, prioritert plass i BU-midlene og at disse i større grad tar hensyn til tjenesteinnovasjon. Slik ordningen er i dag er det for stort fokus på tradisjonell produktutvikling. Man ser fra kundeeffektundersøkelsen⁵ at ordningen gir kompetanse om produkt- og markedsutvikling, mens den i mindre grad gir økt kompetanse om strategi, organisasjon og ledelse og opparbeidelse av nettverk.

En næring som i dag benytter seg av BU-ordningen, er reiselivsnæringen. Fremtidig vekst i denne næringen vil skapes gjennom tjenesteinnovasjon i form av nye forretningsmodeller, nettverk, salgskanaler og kundeopplevelser. Reiselivsnæringens behov bør gjenspeiles i virkemiddelporteføljen, som bør ha en sterkere tjenesteorientering enn vi ser i dag. Om

3 Riksrevisjonen, ”Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør”, 2008. Tilgjengelig fra: http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/Dokumentbase_Dok_3_4_2008_2009.aspx (13. januar 2011).

4 Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, ”Tilslørt, virksom og treffsikker – Evaluering av Bygdeutviklingsordningen”, 2009. Tilgjengelig fra: <http://www.nilf.no/Publikasjoner/Rapporter/Bm/2009/R200904Hele.pdf> (17. januar 2011).

5 Oxford Research, ”Verdispørsmål om verdiskapning – kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som fikk tilsagn av Innovasjon Norge i 2007”, November 2008. Tilgjengelig fra: http://www.innovasjonnorge.no/HvemHvaHvor_fs/Evalueringer/Oxford%20rapport.2009.pdf (25.01.2011).

man ser på de delene av virkemiddelporteføljen som i dag benyttes til å støtte innovasjonsaktivitet i reiselivet, er disse i stor grad rettet mot produktinnovasjon i tradisjonelle næringer. Et viktig steg i riktig retning vil være å fokusere sterkere på kompetanseelementet og innovasjonsinnhold i BU-ordningen.

Styrke reiselivsnæringens konkurransesituasjon og koordinere og kvalitetssikre virkemidler for næringen

Rapporten anbefaler en egen evaluering av profileringsaktivitetenes effekt og deres bidrag til målet om økt verdiskapning. HSH har gjennom dialog med NHD fått den oppfatning at ressursbruk og organisering vil vurderes i revisjonen av den nasjonale reiselivsstrategien som er igangsatt. Evalueringen av IN uttrykker at vekst i internasjonal etterspørsel etter reiseopplevelser ikke taler for økte ressurser til profilering av norsk reiseliv. HSH mener en vurdering av innsatsen på profileringsområdet bør sees i sammenheng med at reiselivsnæringen i Norge har tapt internasjonale markedsandeler hvert tiår siden 1970.⁶ For at norsk næringsliv skal sikre seg andel av den økte etterspørselen er det avgjørende at virkemiddelapparatet har nok ressurser til å bistå næringen i å posisjonere seg. Deler av norsk konkurranseutsatt næringsliv har tilpasset seg kostnadsulempen overfor konkurrenter ved å bli mer kunnskapsbasert - bedriftene konkurrerer i større grad på kvalitet og innovasjon, og ikke på pris. Denne omstillingen har reiselivsnæringen i mindre grad gjennomgått.⁷ Denne utviklingen taler for at IN, utstyrt med riktig kunnskap og virkemidler, kan spille en viktig rolle i å bedre norsk reiselivsnæringens konkurransesituasjon gjennom økt kunnskap og innovasjon.

Evalueringen etterspør en koordinering av INs mangeartede reiselivsprosjekter i tråd med reiselivsprofileringen. Den påpeker at overordnede myndigheter bør skaffe seg oversikt over omfang av andre offentlige aktørers arbeid på området. I den forbindelse vil HSH understreke viktigheten av at de formål og virkemidler som benyttes til dagens bevilgninger i større grad koordineres og kvalitetssikres opp mot de mål og tiltak som er satt opp i "Nasjonal strategi for reiselivsnæringen".⁸ For eksempel heter det i strategien: "Reiselivsnæringen må ta steget fra å produsere tradisjonelle reiselivsprodukter til å samarbeide om å skape helhetlige opplevelsprodukt som inkluderer kultur, mat, historie, natur og aktiviteter". Dette taler for en virkemiddelportefølje som i større grad støtter innovasjon i forretningsmodeller, nettverk, salgskanaler og kundeopplevelser.

Vi støtter evalueringens konklusjon om at omfanget av den offentlige satsningen understreker behovet for en fortsatt sterk strategisk og kompetent ledelse av INs reiselivsenhet. I den sammenheng ønsker vi også å understreke viktigheten av god koordinering mellom INs reiselivsenhet og NHD.

6 Eirik W. Jakobsen og Anne Espelien, "Et kunnskapsbasert reiseliv", august 2010. Tilgjengelig fra: <http://etkunnskapsbasertnorge.files.wordpress.com/2010/09/ekn-et-kunnskapsbasert-reiseliv1.pdf> (17.januar 2011).

7 Eirik W. Jakobsen og Anne Espelien, "Et kunnskapsbasert reiseliv", august 2010. Tilgjengelig fra: <http://etkunnskapsbasertnorge.files.wordpress.com/2010/09/ekn-et-kunnskapsbasert-reiseliv1.pdf> (17.januar 2011).

8 Nærings- og handelsdepartementet, "Verdifulle opplevelser – Nasjonal strategi for reiselivsnæringen", desember 2007. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/rapporter_planer/planer/2007/verdifulle-opplevelser.html?id=494395 (18. januar 2011).

Introdusere tjenesteinnovasjon som kunnskaps- og satsningsområde for IN

I forbindelse med en revidering av sektorsatsningen, foreslår evalueringen at enkelte sektorer må forstås som særskilte kunnskapsområder. I følge rapporten bør IN ha dybdekunnskap om områder som vurderes som særlig viktige for norsk næringsliv og verdiskapning, for å kunne gi gode prosjektvurderinger, gode råd og utvikle sitt tjenestetilbud. HSH gjør oppmerksom på at tjenesteytende næringer står for over 60 prosent av verdiskapningen og om lag $\frac{3}{4}$ av alle arbeidsplasser i Norge. Tjenesteinnovasjon vil derfor ha stor betydning for landets produktivitetsutvikling og verdiskapning. Tjenester finner man i alle sektorer og bransjer, for eksempel knytter industrien i økende grad tjenester til sine produkter. Det er også slik at fortjenestemargin i økende grad knyttes til tjenesten og ikke det fysiske produktet. Begrunnet i dette mener HSH at innovasjon i tjenester bør løftes opp som et område IN bygger opp solid dybdekunnskap om, både med tanke på utvikling av nye tjenestekonsepter og utvikling av nye måter å organisere virksomhet og produksjon på. Vi ser at dette er en utfordring, da tjenesteinnovasjon er et relativt nytt forskningsfelt. Samtidig er det et område det skjer mye på. Blant annet er det etablert et nasjonalt senter for tjenesteinnovasjon ved NHH. IN har og vil således få et bedre grunnlag for å bygge opp kunnskap på dette området. Vi mener det er svært viktig at IN prioriterer dette arbeidet høyt, da tjenesteinnovasjon vil spille en avgjørende rolle for næringslivets konkurransedyktighet fremover.

Styrke kompetansen om internasjonalisering i IN og gjøre den mer målrettet

Et mål med INs utekontorer er at de skal samarbeide tett med distriktskontorene, slik at IN kan følge bedriften fra lokal idé til globale muligheter. Evalueringen viser at internasjonalisering er det området hvor medarbeidere i organisasjonen mener det er størst behov for bedre kompetanse. I tillegg oppgir bare om lag 25 prosent av kundene til utekontorene at distrikts- og utekontorene utfyller hverandre på en god måte. Videre viser rapporten at distriktskontorene ønsker mer kontakt med utekontorene. HSH mener disse tre funnene er tegn på et uforløst potensial. Ved å øke kompetansen om internasjonalisering, også ved distriktskontorene, tror vi at IN vil opparbeide seg bedre forutsetninger for å følge en bedrift fra det lokale til det globale.

Under dagens ordning betaler brukerne for en rekke av utekontorenes tjenester. Basert på brukernes manglende tilfredsstillhet med betalingstjenestene, og nedgangen i etterspørselen etter internasjonal rådgivning, mener vi det er nødvendig å vurdere sammensetningen av tjenesteporteføljen til utekontorene. For at IN i utlandet skal fremstå som relevant for næringslivet, mener vi det er behov for en vurdering der det tas stilling til hvor INs utekontorer skal være lokalisert, hvilke satsningsområder de ulike kontorene skal fokusere på, og hvilke ressurser som må allokere til de ulike kontorene for å oppnå god måloppnåelse i forhold til satsningsområdet. Når det gjelder lokalisering av ressursene tror vi det kan være mye å hente på å fokusere på nye, ukjente markeder i forhold til å være lokalisert i transparente markeder hvor informasjon er lett tilgjengelig for bedriftene selv. Et annet kriterium for lokalisering kan være å fokusere på områder hvor det er en rask utvikling, der IN kan fungere som en informasjonskanal for norsk næringsliv. En slik funksjon er avhengig av at kontoret har en størrelse og kapasitet som sikrer den siste relevante informasjonen. Eksempel på en slik plassering kan være Silicon Valley i USA.

Vennlig hilsen
HSH

Utredning og næringspolitisk analyse
Sissel Monsvold
Leder

Kåre Anda Aronsen
Rådgiver