



Nærings- og handelsdepartementet
Einar Gerhardsens plass 1
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Vår dato 14. februar 2011
Deres dato 15. september 2010
Vår referanse 314442-21/DRV/-
Deres referanse 201003478-1LAL

NHOs hørings svar - Evalueringen av Innovasjon Norge

Næringslivets Hovedorganisasjon viser til brev av 15. september 2010 fra Nærings- og handelsdepartementet vedrørende evalueringen av Innovasjon Norge, og oversender med dette våre kommentarer.

NHO støtter evalueringens hovedkonklusjoner. Vårt utgangspunkt er at etableringen av Innovasjon Norge foregikk i en klar innovasjonspolitisk ramme, der målet var å skape en mer slagkraftig og brukervennlig virkemiddelaktør som skulle bidra til å utløse mer innovasjon og internasjonalisering av norsk næringsliv. Evalueringen viser at Innovasjon Norge har et stort, men ubenyttet potensial for å utløse mer innovasjon og verdiskaping. NHO erkjenner samtidig at Innovasjon Norge administrerer et bredt spekter av virkemidler som blant annet skal ivareta distriktspolitiske målsetninger. I denne høringsuttalelsen velger vi å fokusere på behovet for styrking av de innovasjonsrettede virkemidlene.

Oppsummering

NHO viser spesielt til evalueringens anbefaling om at Innovasjon Norges virkemidler bør støtte prosjekter med innovasjon av nasjonal eller internasjonal karakter som mål. Under finanskrisen fikk Innovasjon Norge både finansielle ressurser og konkrete instruksjoner av Regjeringen til å dempe virkningen av finanskrisen på kort sikt, og styrke innovasjon og omstilling på lang sikt. Dette var treffsikker politikk. De mest effektive innovasjonsvirkemidlene fikk større rammer og ble landsdekkende, noe som åpnet for søknader fra bedrifter i hele landet, uavhengig av sektor og geografi. Dette førte til at målt innovasjonshøyde gikk opp.

NHO registrerer at evalueringen ikke har avdekket behov for å endre dagens organisasjonsstruktur i selskapet. Vi støtter denne vurderingen, men vil påpeke at en samlet evaluering av virkemiddelapparatet er vanskeliggjort, blant annet ved at utekontorenes rolle og reiselivsdelen delvis skal evalueres senere. Det er dessuten betydelige grenseflater mot Forskningsrådets virkemidler, og det er uheldig at evalueringen av Forskningsrådet ikke er foretatt parallelt. Klare konklusjoner i forhold til organiseringen av virkemiddelapparatet kan derfor ikke trekkes før alle deler av apparatet er evaluert.

Evalueringen påpeker at Innovasjon Norge ikke har utviklet seg til en kunnskapsorganisasjon og premissgiver for utvikling av næringspolitikk. Sammenhengen mellom mål og

virkemidler er uklare. Det påpekes at antall virkemidler er for høyt og at Innovasjon Norge bør gis ansvar for i større grad å vurdere sammensetting og forenkling av virkemiddelporteføljen.

NHO støtter anbefalingene på disse punktene og mener at en endring vil effektivisere organisasjonen og i større grad utløse synergieffekter. En forenkling av målstrukturen og større grad av rammestyring, som foreslått, vil være viktige tiltak. Dette innebærer at organisasjonen selv må styrke sin rolle som en kunnskapsorganisasjon som forvalter og utvikler hensiktsmessige virkemidler. Det innebærer også at oppdragsgiverne må være mindre detaljerte i sine retningslinjer og klarere på sine mål og resultatkrav. I tillegg til å gå fra detaljstyring til rammestyring, bør Regjeringen videreutvikle de faste arenaene som finnes for bedre koordinering, strategisk styring og løpende evaluering mellom eiere, oppdragsgivere og Innovasjon Norge. Det vil kunne sikre bedre ivaretagelse av helheten i Innovasjon Norges virkemiddelportefølje og systematisk styrking av treffsikre næringspolitiske virkemidler.

Styrk landsdekkende virkemidler med innovasjonseffekt

NHO ønsker en tydeligere og mer strategisk innovasjonspolitik for å videreutvikle norsk næringsliv generelt og landets innovasjonsevne spesielt. Begrunnelsen for næringspolitiske virkemidler generelt og Innovasjon Norge spesielt er relatert til markedssvikt. Argumentet er at uten offentlige virkemidler vil det utløses mindre nyskaping enn hva som er ønskelig sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Addisjonaliteten, eller den utløsende effekten av virkemidlene, står derfor sentralt. Evalueringen peker på at Innovasjon Norge med stor sannsynlighet bidrar til økt verdiskaping i Norge men også at Innovasjon Norges virkemiddelbruk i ulik grad har bidratt til positiv utvikling i tråd med målformuleringene.

Evalueringen viser til at innovasjonsbidraget kan økes ytterligere ved å styrke landsdekkende virkemidler med dokumentert innovasjonshøyde. Dette vil sikre at midlene tilfaller prosjekter hvor innovasjonshøyde, kvalitet og forretningsmessig potensial er styrende kriterier. Dette bør imidlertid ikke gå på bekostning av den regionale dimensjonen ved dagens virkemiddelapparat. Innovasjon Norges bidrag til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger er et viktig distriktspolitisk virkemiddel. Spesielt rettede virkemidler for bedrifter med små markeder og til dels store avstandsulemper bidrar til verdifull lønnsomhetsutvikling og innovasjon for de bedrifter som det gjelder.

Det finnes flere landsdekkende virkemidler som etter NHOs syn bør styrkes. Eksempler på dette er offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter, innovasjonslån/risikolåneordningen og den landsdekkende etablererordningen. Disse ordningene skårer meget godt på både innovasjon og addisjonalitet. I evalueringen vises det til at "høye innovasjonsmål medvirker til høy addisjonalitet av Innovasjon Norges virkemiddelbruk". Den nye miljøteknologiordningen er videre et godt eksempel på en tematisk og landsdekkende ordning med et strategisk siktemål og høye innovasjonskrav.

Evalueringen har sett på perioden 2004-2008, det vil si helt frem til starten på finanskrisen. Menon Business Economics har i utredningen *En statlig redningsbøye – Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen* evaluert Regjeringens bruk av Innovasjon Norge under finanskrisen. De to evalueringene må ses i sammenheng. I Menons evaluering vises det til at Innovasjon Norges utvidede rolle under finanskrisen ble godt håndtert av både

Regjeringen og Innovasjon Norge. De fleste ekstraordinære tiltakene hadde naturlig nok en begrunnelse relatert til den akutte mangelen på kreditt. Likevel fremgår det tydelig at når Innovasjon Norge fikk lov til å tilby landsdekkende innovasjonsvirkemidler – i form av både tilskudd og lån – så var organisasjonen en kompetent aktør som raskt og effektivt bidro til å avhjelpe kapitalmangel, samtidig som innovasjonshøyden i porteføljen økte totalt sett. Regjeringen og Innovasjon Norge bør bygge videre på denne erfaringen i sitt videre arbeid.

Det er derfor ekstra uheldig at Regjeringen gikk i motsatt retning gjennom sitt forslag til statsbudsjett for 2011, ved å kutte kraftig i flere av de landsdekkende tilskudds- og låneordningene som ifølge begge evalueringene har størst innovasjonseffekt.

Nytt hovedmål og ny målstruktur - fra detaljstyring til rammestyring

Siden Innovasjon Norge skal oppfylle flere delmål, herunder distriktspolitiske hensyn, bør organisasjonen i større grad synliggjøre hensikten med de forskjellige virkemidlene og hvilke mål de bidrar til å oppfylle. Dette vil gjøre det lettere for næringslivet å forstå instrumentene. Det vil også være avklarende i forhold til forventninger og krav til resultater. I evalueringen vises det til at:

Målstrukturen kan gjøres mer operasjonell om målstrukturen reformuleres... Uavhengig av målstrukturen bør virkemidlene kobles direkte til detaljerte mål på et lavere hierarkisk nivå enn nåværende delmål. Dette er viktig for å forenkle styring av og rapportering fra Innovasjon Norge. Entydig kobling mellom virkemiddelbruk og målstruktur vil muliggjøre målstyring av organisasjonen.

Dette er en presis beskrivelse. Regjeringen bør definere et mer overordnet hovedmål for Innovasjon Norge og en ny målstruktur, hvor koblingene er tydeligere og hvor det er mulig å definere og måle måloppnåelse etter klart definerte kriterier. Evalueringen påpeker at flere virkemidler har svak kobling mot dagens målstruktur, og noen virkemidler foreslås av bl.a. denne grunn å finne en annen organisatorisk tilknytning utenfor Innovasjon Norge. NHO mener at de konkrete målsettinger for enkeltvirkemidlene som Innovasjon Norge skal forvalte framover må kommuniseres og rapporteres tydeligere og på en bedre måte.

Evalueringen foreslår en ny målstruktur der delmålene i større grad er på samme hierarkiske nivå. Dette vil gjøre det lettere å sannsynliggjøre hvordan ulike delmål uavhengig av hverandre kan fremme økt verdiskaping i hele landet og i norsk økonomi som helhet. Hensikten med en forenklet målstruktur må være å kontinuerlig revurdere virkemiddelporteføljen med sikte på å unngå for stor kompleksitet, uheldige innlåsingeffekter eller lav effektivitet knyttet til høye administrative kostnader ved for mange små programmer og virkemidler. Departementene vil gradvis kunne bevege seg bort fra dagens detaljstyring til rammestyring – med mål om at Innovasjon Norge skal utvikle seg til en mer effektiv virkemiddelaktør med større fleksibilitet og handlingsrom enn i dag. Det forutsetter at man samtidig etablerer faste arenaer for samarbeid og utvikling av strategisk kompetanse i et samspill mellom mer koordinerte eiere, oppdragsgivere og Innovasjon Norge.

I prosessen som foregikk før etableringen av Innovasjon Norge støttet NHO tanken om et forenklet og innovasjonsorientert virkemiddelapparat. Fra bedriftenes perspektiv er konseptet *en-dør-inn* gunstig og for skattebetalerne er det ressurseffektivt. Evalueringen viser til at

Innovasjon Norge har vært flinke til å ta ut storskalafordeler og synergieffekter, men også at eierne og de bevilgende departementene i mindre grad samkjører eierstyring og årlige tildelingsbrev. I praksis fastsettes Innovasjon Norges prioriteringer i forbindelse med et høyt antall detaljerte årlige tildelingsbrev fra oppdragsgivere i departementer og fylker.

Evalueringen viser at det er uklart om og hvordan summen av mange forskjellige oppdragsbrev bidrar til hovedmålet. NHD er koordinerende departement, men har begrensede muligheter til å koordinere de andre departementenes prioriteringer. NHO mener at det er behov for større grad av samordning og strategisk styring av Innovasjon Norge. Innovasjon Norge bør få økt frihet til å utforme og sikre at virkemidlene fungerer godt sammen. NHO mener det er betimelig å stille spørsmål ved om eiere, bevilgende departementer og Innovasjon Norge i fellesskap kan løse koordineringsutfordringene på en bedre måte. Vi støtter videre evalueringens anbefaling:

Etter vår vurdering er det behov for etablering av tydelige arenaer for dialog om næringspolitisk virkemiddelbruk mellom Innovasjon Norge og Innovasjon Norges eiere. Dialogen bør ha som premiss at nye vesentlige oppgaver for Innovasjon Norge skal drøftes i dette forum før beslutning.

Sterkere koordinering av virkemiddelbruken mellom departementene vil muliggjøre løpende evaluering og effektmåling samt bedre tilpasning av virkemiddelbruken til næringslivets skiftende behov. Ut over å se på hvorvidt Innovasjon Norges innsats utløser aktivitet som ellers ikke ville funnet sted, bør virkemidlenes effekt på verdiskaping og etterfølgende investeringer av private aktører, såkorn- og venturefond vurderes kontinuerlig. Innovasjon Norge bør i større grad utvikle systemer som løpende kan måle slike effekter.

Innovasjon Norges eierstruktur ble 1. januar 2010 forandret ved at fylkeskommunene fikk en eierandel på 49 prosent. Dette reiser spørsmålet om hvordan både fylkeskommuner og stat skal utøve sitt eierskap. Dette må også sees i forhold til deres roller som oppdragsgivere. NHO ønsker å understreke at eierskapet gjelder Innovasjon Norge nasjonalt og at fylkeskommunene ikke kan opptre som en eier av det lokale Innovasjon Norge-kontoret. De sentrale oppgaver til Innovasjon Norges regionapparat er å veilede næringslivet og å sørge for en effektiv implementering av virkemidlene, uten dermed å opptre som en lokal næringspolitisk aktør.

Innovasjon Norge har ikke inntatt rollen som innovasjonspolitisk rådgiver, slik som Forskningsrådet har gjort det innen forskningspolitikken.

Evalueringen har avdekket at Innovasjon Norge i dag ikke oppleves som en tilstrekkelig relevant rådgiver for overordnede myndigheter om hvilken plass næringspolitisk virkemiddelbruk bør ha i en framtidsrettet næringspolitikk. Vi tror det er mye å vinne på å videreutvikle Innovasjon Norge som en aktiv innspiller til utformingen av norsk nærings- og innovasjonspolitikk i bred forstand.

Det kan være hensiktsmessig at Innovasjon Norge inntar en sterkere innovasjonsfaglig rolle der selskapet tydeligere kan påvirke virkemiddelbruken gjennom sin ekspertise og nærkontakt med næringslivet. En utvikling i retning av økt rammestyring kan gjøre en slik utvikling lettere, men forutsetter klare mål og rapporteringskriterier fra oppdragsgiverne.

Innovasjon Norge spiller en viktig rolle for næringslivet. Det er viktig at virkemidlene i størst mulig grad bidrar til å styrke omstillingen av norsk næringsliv for å møte en stadig tøffere internasjonal konkurransesituasjon og nye samfunnsmessige utfordringer. Evalueringen kommer med nyttige anbefalinger som Regjeringen bør omsette i konkret handling i nær dialog med næringslivet.

Med vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON



John G. Bernander
Administrerende direktør



Petter Haas Brubakk