



I pose og sekk?

Utredning om hensiktsmessigheten ved et høyere innovasjonsinnhold i de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene

Oxford Research er et skandinavisk analyseselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har selskap også i Norge og Sverige samt kontor i Brussel.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet.

NIBR er et norsk forskningsinstitutt, som innenfor rammen av by- og regionforskning driver forskning og utredningsarbeid på tema som offentlig forvaltning, styring og demokrati, planlegging, velferd og levekår og regional analyse, inklusive studier av befolkning og næringsliv.

Se www.nibr.no for mer informasjon om instituttet.

Oxford Research:

NORGE

Oxford Research AS
Kjøita 42
4630 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
www.oxfordresearch.se

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	I pose og sekk?
Undertittel:	Utredning om hensiktsmessigheten ved et høyere innovasjonsinnhold i de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektperiode:	September 2011 – februar 2012
Prosjektleder:	Harald Furre
Forfattere:	Harald Furre, Frants Gundersen, Bjørn Brastad, Steinar Johansen, Aase Marthe Johansen Horigmo og André Flatnes

Kort sammendrag: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har gitt Oxford Research og Norsk institutt- for by- og regionforskning (NIBR) i oppgave å utrede i hvilken grad det er hensiktsmessig å heve kravet til innovasjon for å motta midler fra programkategori "13.50 Distrikts- og regionalpolitikk". Gjennom utredningen har det vært særlig fokus på konsekvenser av økt innovasjonshøyde på geografi og sysselsetting.

Utredningen har som utgangspunkt at den fordelingen av de distrikts- og regionalpolitiske midlene som gjelder i dag skal opprettholdes, det vil si at det ikke skal skje en reallokering av midlene mellom fylkene. Gitt dette premisset har utredningen fire hovedfunn. Det første er at innovasjon lønner seg. Uavhengig av størrelse, næring og sentralitet, så har innovative bedrifter en mer positiv utvikling enn ikke-innovative bedrifter. Fra et sysselsettingsperspektiv er bildet mer komplisert og det er vanskeligere å trekke entydige konklusjoner. Dette bl.a. fordi prosessinnovasjon ofte fører til færre arbeidsplasser, mens resultatet av produktinnovasjon ofte er det motsatte.

Det andre funnet er at å øke kravene til innovasjonshøyde for å få midler fra virkemiddelapparatet, uten å samtidig endre arbeidsformen i virkemiddelapparatet, vil ha negative konsekvenser. I enkelte fylker vil godt over halvparten av alle prosjektene som Innovasjon Norge finansierer kunne forsvinne, og de minst sentrale områdene i de ulike fylkene vil rammes hardere enn de mer sentrale områdene. Det er tydelig at økt vektlegging av innovasjon i virkemiddelapparatet vil gå utover de distriktpolitiske målsetningene, og da særlig utkantområdene.

Det tredje hovedfunnet er at det ikke er mulig å kompensere for bortfallet av prosjekter ved å rekruttere nye bedrifter. Det finnes riktignok mange bedrifter som ikke er i kontakt med virkemiddelapparatet, men i de mest perifere delene av landet er virkemiddelapparatet godt kjent. Selv om det er mulig å rekruttere noen nye bedrifter, vil dette ikke kunne gjøre opp for det bortfallet som vil finne sted dersom kravet til innovasjonshøyde skjerpes.

Det fjerde og siste hovedfunnet er at det er en viss mulighet for å heve andelen prosjekter med høyt innovasjonsinnhold ved at virkemiddelapparatet arbeider mer proaktivt. Men også her er potensialet begrenset på kort sikt, og det er stor fylkesvis variasjon som følge av ulikheter i næringsstrukturen. Utfordringen for virkemiddelapparatet er at det krever ressurser, kapasitet og kompetanse for at en slik strategi skal gi gode resultater.

Forord

Som et innspill til en ny stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken, har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gitt Oxford Research og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i oppgave å utrede i hvilken grad det er hensiktsmessig å heve kravet til innovasjon for å motta midler fra programkategori "13.50 Distrikts- og regionalpolitikk".

Prosjektet har vært utført av et team bestående av Frants Gundersen og Steinar Johansen fra NIBR samt Bjørn Brastad, Aase Marthe J. Horrigmo, Andre Flatnes og Harald Furre fra Oxford Research med sistnevnte som prosjektleder.

Fagdirektør Morten Gulsrud i KRD har vært ansvarlig for prosjektet fra KRDs side. Det har også vært opprettet en egen referansegruppe for prosjektet. Denne har vært ledet av KRD og har bestått av: Arne Isaksen fra Universitetet i Agder, Daniel Ras-Vidal fra NHO, Ingrid Lauvdal fra Hedmark fylkeskommune, Ivar Skjerve fra Innovasjon Norge i Nord-Trøndelag og Knut Senneseth fra Innovasjon Norges hovedkontor. Fra KRD har Morten Gulsrud, Pål Erik Holte og Birgitte Sem deltatt. Oxford Research og NIBR vil takke referansegruppen og KRD for god dialog og mange gode innspill i arbeidet. Vi vil også takke alle de vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet. Vi har fått veldig mange gode og engasjerte innspill.

Kristiansand, februar 2012



Harald Furre
Adm. dir.
Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1. Sammen drag	10
1.1 Formål, problemstillinger og metodisk utgangspunkt.....	10
1.2 Hovedfunn.....	11
1.3 Potensialet for økt innovasjonshøyde	11
1.3.1 Mulighet for nyrekruttering	12
1.4 Sysselsettingseffekt ved differensierte innovasjonskrav	12
1.5 Tiltak for å virkeliggjøre mål om høyere innovasjonshøyde	12
Kapittel 2. Executive summary	14
Kapittel 3. Bakgrunn, formål og problemstillinger	15
3.1 Bakgrunn og formål.....	15
3.2 Innovasjon og innovasjonshøyde.....	15
3.2.1 Innovasjonshøyde	15
3.3 Utredningens problemstillinger.....	16
3.3.1 Utredningens virkemidler	16
3.3.2 Utredningens virkemidler og innovasjonshøyde	18
3.3.3 Gjennomgående vurderingskriterier	19
3.3.4 Problemstilling 1: Potensialet for økt innovasjonshøyde.....	20
3.3.5 Problemstilling 2: Antatt sysselsettingseffekt ved differensierte innovasjonskrav	20
3.3.6 Problemstilling 3: Konflikt mellom økt innovasjonshøyde og etablering av nye arbeidsplasser i hele landet ...	22
3.3.7 Problemstilling 4: Tiltak for å virkeliggjøre mål om høyere innovasjonshøyde.....	22
3.4 Analytisk rammeverk for utredningen.....	23
Kapittel 4. Utredningen i en bredere kontekst	24
4.1 Nærings- og regionalpolitiske målsetninger	24
4.1.1 NHD sine målsetninger	24
4.1.2 KRD sine målsetninger	25
4.1.3 Mulige målkonflikter?	25
4.2 Innovasjon, verdiskaping og fordeling	25
4.2.1 Hva er verdiskaping?	26
4.2.2 Forholdet mellom verdiskaping og velferd	26
4.2.3 Hvordan innovasjon bidrar til verdiskaping	26
4.2.4 Andre argumenter for offentlige inngrep – fordeling og politiske preferanser	27
Kapittel 5. Metodisk opplegg	28
5.1 Litteraturgjennomgang	28
5.2 Kvalitative intervjuer	28
5.2.1 Kontaktpersoner/programleder for virkemidlene	28

5.2.2	Regionale virkemiddelaktører.....	28
5.2.3	Gjennomføring av intervjuene	29
5.3	Kvantitative data	29
5.3.1	Innovasjon Norges saksoppfølgingssystem og kundeeffektundersøkelse	29
5.3.2	SSBs innovasjonsundersøkelse, bedrifts- og foretaksregisteret og tilsagnsdata	30
Kapittel 6.	Hva sier tidligere studier – kort litteraturgjennomgang.....	32
6.1	Innovasjon Norge	32
6.1.1	Econ Pöyry m. fl. (2010) Evaluering av Innovasjon Norge	32
6.1.2	NIFU-STEP (2008) Innovasjon Norge – noen utfordringer.....	32
6.1.3	Oxford Research (2011) I hvilken grad bidrar Innovasjon Norge til innovasjon? En analyse av de støttede prosjektenes innovasjonsinnhold.....	33
6.1.4	Nordlandsforskning (2006) Flere og bedre bedriftsetableringer? Evaluering av Innovasjon Norges stipendordninger 1999-2005.....	33
6.1.5	Econ Pöyry (2011) Evaluering av NCE-programmet.....	33
6.1.6	Menon og NIFU (2011) Arena-programmet - stimulerer klyngebasert næringsutvikling	33
6.1.7	NIFU (2010) Evaluering av NyVekst.....	34
6.1.8	BI (2011) Verdiskaping i åpen innovasjon	34
6.2	SIVA	34
6.2.1	NIBR og Oxford Research (2010) Infrastruktur gjør forskjell. Evaluering av SIVA 2002-2008.....	34
6.2.2	Oxford Research (2011) Tid for konsolidering. Effektivt vurdering av innovasjonsselskapene i Trøndelag	34
6.2.3	Oxford Research (2010) Nyttig, men sårbart. Evaluering av Innovasjonsforum Nordland og innovasjonsnettverket i Nordland	35
6.2.4	NORUT (2008) Hager i skiftende landskap - Evaluering av SIVAs næringshagesatsning.....	35
6.2.5	Nordlandsforskning (2009) Følgeevaluering av "FoU-inkubatorer med distribuerte løsninger".....	35
6.2.6	Nordlandsforskning (2008) Resultatevaluering av SIVAs industri-inkubatorprogram.....	35
6.3	Regionale utviklingsmidler	36
6.3.1	Oxford Research og NIBR (2009) Harmoni innen vide rammer. Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551, post 60.	36
6.3.2	NIBR (2008) Virkemidler i distriktspolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60.	36
6.3.3	Oxford Research (2010) Evaluering av Hordaland fylkeskommunes RUP-midler	36
6.4	Andre rapporter	36
6.4.1	NIBR (2011) Regional innovasjon og næringsutvikling	36
6.4.2	NIFU (2011) Høyvekstforetak - utfordringer, behov og virkemidler	36
6.4.3	SSB (2008) Evaluering av SkatteFUNN	37
6.5	Oppsummering	37
Kapittel 7.	Innovasjonshøyde.....	38
7.1	Overlevelsesrater	39
7.2	Sysselsettingsutvikling.....	46
7.3	Oppsummering	53

Kapittel 8.	Potensialet blant bedrifter.....	54
8.1	Regional fordeling	56
8.2	Oppsummering.....	66
Kapittel 9.	Konsekvenser for Innovasjon Norges virkemidler av økt innovasjonshøyde	67
9.1	Innovasjonshøyden i porteføljen	67
9.1.1	Innovasjonshøyde etter virkemiddel.....	67
9.1.2	Innovasjonshøyde over tid	69
9.1.3	Innovasjonshøyde etter distriktpolitisk virkeområde.....	69
9.1.4	Innovasjonshøyde etter sentralitet	70
9.1.5	Innovasjonshøyde etter fylke og BA-landsdel	71
9.1.6	Samlet analyse.....	73
9.2	Sysselsettingsmessige konsekvenser av økt krav til innovasjonshøyde	74
9.2.1	Estimerte sysselsettingseffekter.....	74
9.2.2	Sysselsettingseffekter ved økt innovasjonshøyde	75
9.3	Innovasjonshøyde og arbeidsplasser – samlet vurdering	78
Kapittel 10.	Ringvirkningseffekter	80
Kapittel 11.	Konsekvenser av økt innovasjonshøyde - hva mener sentrale personer i virkemiddelapparatet?.....	82
11.1	Potensial for økt innovasjonshøyde	82
11.1.1	Innovasjon Norge.....	82
11.1.2	VRI, Arena og NCE.....	84
11.1.3	Næringsshagene og Inkubatorene.....	85
11.1.4	Konsekvenser i distriktskommunene.....	86
11.1.5	Mer til færre?.....	86
11.2	Proaktivitet	87
11.3	Nyrekruttering?.....	88
11.4	Omfordeling av virkemidlene.....	88
11.5	Oppsummering.....	89
11.5.1	Aktørenes svar på endringer.....	90
Kapittel 12.	Samlet oppsummering og vurdering	92
12.1	Potensialet for økt innovasjonshøyde	92
12.1.1	Mulighet for nyrekruttering	93
12.2	Sysselsettingseffekt ved differensierte innovasjonskrav	93
12.3	Tiltak for å virkeliggjøre mål om høyere innovasjonshøyde	94
Kapittel 13.	Referanser	95

Tabelliste

Tabell 1: Scenarier for virkemiddelbruken ved økt krav til innovasjonshøyde	23
Tabell 2: KRDs Målsetninger for distrikts- og regionalpolitikken	25
Tabell 3: Oversikt over populasjon og antall svar for Innovasjon Norges etterundersøkelser	30
Tabell 4: Antall svar etter tjeneste og program for de som har fått støtte i perioden 2003-2007	30
Tabell 5: Sysselsatte i absolutte tall og endring i prosent. 2003–2009	46
Tabell 6: Sysselsatte i absolutte tall og endring i prosent for enheter som eksisterte i 2006. 2003–2009	47
Tabell 7: Antall bedrifter med godkjent SkatteFUNN-fradrag, tilsagn fra Norges forskningsråd, nye tilsagn fra Innovasjon Norge og lokalisert i SIVA-anlegg etter næring. 2008.	54
Tabell 8: Bedrifter med minst én sysselsatt etter næring og tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg. 2008. Prosent.	56
Tabell 9: Bedrifter med minst én sysselsatt etter næring og distriktpolitisk virkeområde med tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg. 2008. Prosent	56
Tabell 10: Bedrifter i innovasjonsaktuelle næringer med minst tre sysselsatt etter distriktpolitisk virkeområde og tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg. 2008. Prosent	61
Tabell 11: Innovasjonshøyde etter virkemiddel. Antall tilsagn fra Innovasjon Norge i perioden fra 2009-3.kvartal 2011. Prosent.	68
Tabell 12: Innovasjonshøyde etter virkemiddel. Tilsagn målt i kroner fra Innovasjon Norge i perioden fra 2009-3.kvartal 2011. Prosent.	69
Tabell 13: Innovasjonshøyde etter år. Prosent.....	69
Tabell 14: Innovasjonshøyde etter distriktpolitisk virkeområde. Prosent.....	70
Tabell 15: Innovasjonshøyde etter KRD-sentralitet. Prosent.	71
Tabell 16: Innovasjonshøyde etter fylke. Prosent.	72
Tabell 17: Innovasjonshøyde etter BA-landsdel. Prosent.	72
Tabell 18: Hvilke faktorer forklarer variasjonen i innovasjonshøyde?	73
Tabell 19: Skapte og sikrede arbeidsplasser etter virkemiddel. Lavt anslag. Gjennomsnitt per år for de som har fått støtte i perioden fra 2003-2007.....	75
Tabell 20: Konsekvenser av økt innovasjonshøyde ved ulike scenarier for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som går tapt. Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som blir igjen per år etter virkemiddel.	76
Tabell 21: Konsekvenser av økt innovasjonshøyde ved ulike scenarier for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som går tapt. Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som blir igjen per år etter distriktpolitisk virkeområde.	77
Tabell 22: Konsekvenser av økt innovasjonshøyde ved ulike scenarier for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som går tapt. Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som blir igjen i perioden fra og med 2009 til og med 3. kvartal 2011 etter KRD-sentralitet.	77
Tabell 23: Konsekvenser av økt innovasjonshøyde ved ulike scenarier for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som går tapt. Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som blir igjen i perioden fra og med 2009 til og med 3. kvartal 2011 etter BA-landsdel.	78
Tabell 24: Samlede konsekvenser ved heving av innovasjonshøyden for de ulike virkemidlene.	79

Figurliste

Figur 1: Verdiskaping og velferd: det samfunnsmessige overskuddet.....	26
Figur 2: Antall enheter i utvalget i 2006 med ulike typer innovasjon	39
Figur 3: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006. Prosent.	40
Figur 4: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og antall sysselsatte. Prosent.....	41
Figur 5: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og næring. Prosent.	42
Figur 6: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og næring. Prosent.	43
Figur 7: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og region. Prosent.	44
Figur 8: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og DU-område. Prosent.....	45
Figur 9: Sysselsettingsendring 2003-2009 i innovasjonsutvalget etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006. Prosent.	48
Figur 10: Sysselsettingsendring 2003-2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og næring. Prosent.	49
Figur 11: Endring i sysselsettingsutviklingen fra 2003-2006 til 2006-2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og næring. Prosentpoeng.	50
Figur 12: Sysselsettingsendring 2003-2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og sentralitet. Prosent.	51
Figur 13: Endring i sysselsettingsutviklingen fra 2003-2006 til 2006-2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og distriktpolitisk virkeområde. Prosentpoeng.....	52
Figur 14: Bedrifter etter virkemiddelaktør og distriktpolitisk virkeområde. 2008. Prosent bedrifter registrert med virkemiddel.	57

Figur 15: Sysselsatte i bedrifter etter virkemiddelaktør og distriktpolitisk virkeområde. 2008. Prosent bedrifter registrert med tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.....	57
Figur 16: Bedrifter etter BA-region. 2008. Prosent bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.....	59
Figur 17: Sysselsatte etter BA-region. 2008. Prosent av sysselsettingen i bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.....	60
Figur 18: Bedrifter i innovasjonsaktuelle næringer etter BA-region. 2008. Prosent bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.....	62
Figur 19: Sysselsatte i innovasjonsaktuelle næringer etter BA-region. 2008. Prosent av sysselsettingen i bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.....	63
Figur 20: Bedrifter i innovasjonsaktuelle næringer etter fylker. 2008. Prosent av sysselsettingen i bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.....	64
Figur 21: Sysselsatte i innovasjonsaktuelle næringer etter fylker. 2008. Prosent av sysselsettingen i bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.....	65

Kapittel 1. Sammendrag

1.1 Formål, problemstillinger og metodisk utgangspunkt

Som et innspill til en ny stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken, har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gitt Oxford Research og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i oppgave å utrede i hvilken grad det er hensiktsmessig å heve kravet til innovasjon for å motta midler fra programkategori "13.50 Distrikts- og regionalpolitikk". Et sentralt premiss for utredningen er at den skal ta utgangspunkt i den fordelingen av de distrikts- og regionalpolitiske midlene som gjelder i dag. Det skal ikke skje en reallokering av midlene mellom fylkene.

Utredningen tar for seg fire hovedproblemstillinger:

Utredningens hovedproblemstillinger:

- En vurdering av potensialet for å øke innovasjonshøyden i virkemidlene ved enten å stimulere til mer innovasjon i bedrifter som i dag søker midler fra virkemiddelaktørene eller ved å henvende seg til bedrifter som i dag ikke er i kontakt med virkemiddelapparatet.
- En vurdering av antatte sysselsettingseffekter på kort og lang sikt ved å differensiere kravet til innovasjon mht. regionalpolitiske utfordringer.
- En vurdering av eventuelle konflikter mellom å øke kravet til innovasjonshøyde og å stimulere til nyetableringer og flest mulig nye arbeidsplasser, for ulike typer regioner.
- En vurdering av hvilke tiltak som må iverksettes for å virkeliggjøre et evt. mål om høyere innovasjonshøyde.

Disse problemstillingene har blitt belyst gjennom å ta utgangspunkt i ni ulike virkemidler. Disse omtales i tekstboksen under. Når aktørene i virkemiddelapparatet skal foreta konkrete bevilgninger, må de forholde seg til en kompleks målstruktur. Aktørene må både ta hensyn til de overordnede målsetningene til Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Dette innebærer at en må balansere mellom ulike typer målsetninger. Det mest sentrale dilemmaet er knyt-

et til forholdet mellom verdiskaping og innovasjon på den ene siden samt fordeling og bosetting/arbeidsplasser på den andre siden.

Virkemidler som omfattes av utredningen:

- Distriktsutviklingstilskudd (IN)
- Distriktsrettede risikolån (IN)
- Etablererstipend (IN)
- OFU/IFU (IN)
- Arena-programmet (IN/SIVA/NFR)
- NCE-programmet (IN/SIVA/NFR)
- Virkemidler for regional FoU og innovasjon – VRI (NFR)
- Inkubator-programmet (SIVA)
- Næringshage-programmet (SIVA)

For å belyse utredningens 4 hovedproblemstillinger, er det benyttet et tredelt metodisk opplegg. Det har vært:

- Gjennomført en enkel litteraturgjennomgang
- Gjennomført kvalitative intervjuer med sentrale personer i virkemiddelapparatet. Alle de virkemiddelansvarlige for de ni virkemidlene har blitt intervjuet, og det har blitt gjennomført intervjuer med virkemiddelapparatet i Finnmark, Nordland, Nord Trøndelag, Møre og Romsdal og Hedmark. I hvert fylke er det gjennomført samtaler med leder og saksbehandlere i fylkeskommunens næringsavdeling, leder og saksbehandlere ved Innovasjon Norge sitt distriktskontor, prosjektlederen for VRI, den regionale representanten for Norges forskningsråd samt SIVA.
- Gjort analyser av eksisterende kvantitative data. Vi har brukt Innovasjon Norges saksoppløpssystem og kundeeffektundersøkelse samt SSB innovasjonsundersøkelse påkoblet data fra bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) samt tilsagnsdata fra virkemiddelapparatet.

1.2 Hovedfunn

Alle funnene fra de ulike datakildene støtter opp om hverandre og trekker i samme retning. Det gjør at funnene fra utredningen er mer robuste. Utredningen har fire hovedfunn:

- Innovasjon lønner seg. Uavhengig av størrelse, næring og sentralitet, så har innovative bedrifter en mer positiv utvikling enn ikke-innovative bedrifter. Fra et sysselsettingsperspektiv er bildet mer komplisert og det er vanskeligere å trekke entydige konklusjoner. Dette bl.a. fordi prosess-innovasjon ofte fører til færre arbeidsplasser, mens resultatet av produktinnovasjon ofte er det motsatte.
- Å øke kravene til innovasjonshøyde for å få midler fra virkemiddelapparatet, uten å samtidig endre arbeidsformen i virkemiddelapparatet, vil ha negative konsekvenser. I enkelte fylker vil godt over halvparten av alle prosjektene som Innovasjon Norge finansierer kunne forsvinne, og de minst sentrale områdene i de ulike fylkene vil rammes hardere enn de mer sentrale områdene. Det er tydelig at økt vektlegging av innovasjon i virkemiddelapparatet vil gå utover de distriktpolitiske målsetningene, og da særlig utkantområdene.
- Det er ikke mulig å kompensere for bortfallet av prosjekter ved å rekruttere nye bedrifter. Det fins riktignok mange bedrifter som ikke er i kontakt med virkemiddelapparatet, men i de mest perifere delene av landet er virkemiddelapparatet godt kjent. Selv om det er mulig å rekruttere noen nye bedrifter, vil dette ikke kunne gjøre opp for det bortfallet som vil finne sted dersom kravet til innovasjonshøyde skjerpes.
- Det er en viss mulighet for å heve andelen prosjekter med høyt innovasjonsinnhold ved at virkemiddelapparatet arbeider mer proaktivt. Men også her er potensialet begrenset på kort sikt, og det er stor fylkesvis variasjon som følge av ulikheter i næringsstrukturen. Utfordringen for virkemiddelapparatet er at det krever ressurser, kapasitet og kompetanse for at en slik strategi skal gi gode resultater.

Vi vil i det følgende gå nærmere inn på de ulike funnene i utredningen.

1.3 Potensialet for økt innovasjonshøyde

Det er i utgangspunkt stor enighet mellom virkemiddelaktørene i de 5 fylkene vi har besøkt om at det er et begrenset potensial for å øke innovasjonshøyden blant de prosjektene som får støtte uten at dette vil ha betydelige negative konsekvenser for de distrikts- og regionalpolitiske målsetningene.

Det er imidlertid stor variasjon mellom ulike fylker og virkemidler når det gjelder potensialet og hvilket nivå innovasjonshøyden ligger på. For det første ser det ut til å være et større potensial i de sentrale områdene i fylkene enn i de perifere distriktsområdene. For det andre er allerede innovasjonshøyden god for noen virkemidler (for eksempel NCE og OFU/IFU), noe som påvirker mulighetene for ytterligere heving. Og for det tredje er det variasjon i gjennomsnittlig innovasjonshøyde mellom de fylkene som er undersøkt her.

Enkelte fylker, som Nord-Trøndelag, har allerede jobbet med å få opp andelen innovative prosjekter. Muligheten for å heve kravene til innovasjonshøyde ytterligere er derfor ikke så store. I de fylkene der distriktskommunene er dominerende, er det også begrenset hvor stort rommet for å heve kravene ytterligere er.

Dersom kravene til innovasjonshøyde heves fra dagens nivå vil dette kunne bety at et betydelig antall prosjekter faller bort. I de mest perifere områdene i landet, vil bortfallet bli størst. Det er hovedsakelig de virkemidlene som i størst grad er rettet mot utkantområdene som vil få det største bortfallet. Etablererstipend blir for eksempel ikke like hardt rammet som distriktsrettede risikolån.

Potensialet for å heve kravene til innovasjonshøyde er dermed størst i de små og mellomstore byene samt i enkelte tettsteder. Det er også noen muligheter til å øke kravene innenfor Arena-programmet og VRI-programmet. Men også her er det ventet at dette hovedsakelig vil gi positive utslag i de mer sentrale delene av fylkene. Samtidig skjer det en naturlig heving av innovasjonshøyden innenfor rammene av programmene ettersom klyngene i Arena-prosjektene modnes.

For de virkemidlene som kan sies ha et høyt krav til innovasjonshøyde (Arena-programmet, NCE-programmet, OFU/IFU og Inkubatorprogrammet), er det snarere snakk om å få flere til å benytte seg av dem og gjennom dette heve den gjennomsnittlige innovasjonshøyden i virkemiddelporteføljen. For eksempel har verken Hedmark eller Finnmark noen

NCE- eller Arena-prosjekter per i dag. Virkemiddelapparatet i alle de besøkte fylkene har imidlertid stor tro på slike nettverksbaserte virkemidler. Næringsstrukturen i de ulike fylkene gjør imidlertid at det er variasjoner knyttet til hvilke bedrifter som kan benytte seg av dem og hvor disse er lokalisert. I Hedmark er det mest realistisk å få realisert slike prosjekter i de mest sentrale delene av fylket, mens en i Nordland også har tro på at det vil være mulig å involvere bedrifter i mindre sentrale deler av fylket.

1.3.1 Mulighet for nyrekruttering

En analyse av hvor mange norske bedrifter som får støtte fra virkemiddelapparatet, viser at det totalt sett ikke er slik at det mangler nye bedrifter som kan dra nytte av innovasjonsrettede virkemidler. Men dette gjelder ikke for alle over alt. Det er derimot klart at for noen regioner og innenfor noen næringer, er en ganske stor del av næringslivet allerede i inngripen med virkemiddelapparatet. Når vi vet at vårt datamateriale underestimerer antall bedrifter og sysselsatte med et virkemiddel og det alltid vil være noen bedrifter i alle næringer som ikke kan dra nytte av innovasjonsvirkemidler, indikerer dette at det ikke er "fritt fram" for å øke antallet bedrifter med innovasjonsvirkemidler over alt.

Dette funnet støttes også opp av intervjuene som er gjennomført gjennom utredningen. De viser at det er mulig å rekruttere noen nye bedrifter som ikke allerede er kjent for virkemiddelapparatet. Dette kan delvis motvirke effekten av at mange prosjekter vil forsvinne dersom kravet til innovasjonshøyde skjerpes.

Undersøkelsene våre viser likevel at også dette potensialet er meget begrenset. I de regionene som vil bli hardest rammet av økede krav, er virkemiddelapparatet og dets tilbud godt kjent for de aller fleste bedriftene.

1.4 Sysselsettingseffekt ved differensierte innovasjonskrav

Et strengere krav til innovasjonshøyde vil kunne gi relativt store negative konsekvenser for virkemiddelapparatets bidrag til sysselsettingen i distriktene, og da særlig i utkantområdene. Dette funnet støttes både av de statistiske analysene og intervjudataene.

De statistiske analysene viser at det er de distriktsrettede virkemidlene (og da særlig Distriktsutviklingstilskudd) som bidrar til flest arbeidsplasser i absolutt forstand og per krone bevilget. Utfordringen er at det er lav innovasjonshøyde her. De mest innovative virkemidlene skaper flere arbeidsplasser per prosjekt, men disse er i stor grad er lokalisert i byer og tettsteder samtidig som kostnadene per skapte og sikrede arbeidsplass er høyere. IFU/OFU er et eksempel på det siste.

Den mer inngående analysen av Innovasjon Norge sine virkemidler (Distriktsrettede risikolån, Distriktsutviklingstilskudd, Etablererstilskudd og OFU/IFU), viser at det ikke er mulig å få i pose og sekk. De to virkemidlene som har den laveste innovasjonshøyden, Distriktsrettede risikolån og Distriktsutviklingstilskudd, er de som i størst grad bidrar til skaping og sikring av arbeidsplasser. Dersom en hever kravet til innovasjonshøyde for disse, vil et relativt betydelig antall arbeidsplasser kunne falle bort. Våre beregninger viser at disse arbeidsplassene befinner seg i størst grad innen for sone fire i det distriktpolitiske virkeområdet, i de minst sentrale områdene i de ulike fylkene og i Nord-Norge. Dette innebærer at en må gjøre et valg i forhold til hvilke målsetninger som er viktigst. Dette handler primært om en avveining mellom verdiskaping og innovasjon på den ene siden og fordeling og bosetting/arbeidsplasser på den andre siden. Dette er en ren politisk vurdering, og ikke mulig å si noe bestemt om på faglig grunnlag.

De analysene som er gjort av sysselsettingseffektene opererer med en tidshorisont på fire år. Dersom en ser på konsekvensene på lang sikt, er det sannsynlig at reduksjonen i skapte og sikrede arbeidsplasser vil bli mindre. Det kan tenkes at en heving av kravet til innovasjonshøyde vil føre til at noen bedrifter virkelig lykkes, og disse kan da bidra til å skape et større antall arbeidsplasser. Dette vil bidra til å redusere tapet av skapte og sikrede arbeidsplasser, men det er vanskelig å si noe om hvor stor kompensasjonen vil være. Uansett er det mest realistisk at kompensasjonen først og fremst vil skje i de sentrale områdene i de ulike fylkene.

1.5 Tiltak for å virkeliggjøre mål om høyere innovasjonshøyde

Det er gjennomgående en viss tro på at det vil gi effekter for innovasjonshøyden i prosjektene dersom aktørene i virkemiddelapparatet endrer sin arbeidsform i mer proaktiv retning. En slik endring vil likevel

ikke gi store nok effekter til at det kan motvirke bortfallet av prosjekter som følge av hevede krav til innovasjon.

Det er enighet om at Innovasjon Norge kan bli mer proaktive. Dette innebærer å bruke tid og ressurser på og arbeide frem mer innovative prosjekter. Av de tiltakene informantene mener vil kunne gi effekter, er det hovedsakelig klynge- og nettverksbaserte tilnærminger som utmerker seg. Det er gjennomgående stor enighet om at å stimulere til økt samarbeid mellom bedrifter i liknende bransjer vil gi resultater. Igjen er det slik at dette sannsynligvis vil gi bedre resultater i sentrale områder i fylkene kontra mer perifere deler. Det kreves en viss kritisk masse av bedrifter for å få de ønskede effektene.

Ved å omfordele mellom virkemidlene regionalt, kan det i tråd med dette, gi resultater dersom Arena og også OFU/IFU-metodikken anvendes på andre prosjekter med lokale midler. Dette innebærer da at selv om prosjekter ikke faller inn under de nasjonale programmene, kan selve metodikken og læringsplattformene som ligger til grunn for slike prosjekter anvendes. Utfordringen er at dette er krevende arbeidsformer som tar tid, at det medfører høyere administrasjons- og gjennomføringskostnader og at

resultatene ikke er gitt på forhånd. Det innebærer med andre ord en viss risiko for virkemiddelapparatet.

Dette leder oss inn på en annen utfordring. Innovasjon Norge, spesielt på saksbehandlernivå, er styrt av incentivstrukturene som skapes av målstyringssystemet. Det gjør det vanskelig å bruke kapasitet på store prosjekter med usikkert resultat, fremfor mindre prosjekter slik som Etablererstipend (nå Etablerertilskudd). Dersom det er ønskelig at Innovasjon Norges saksbehandlere skal bli mer proaktive, er det nødvendig å tilpasse incentivstrukturen slik at dette premieres.

Vi har også diskutert mulighetene for at innovasjonshøyde kan økes ved at støtten konsentreres om større og færre prosjekter. Dette innebærer å bruke maksrammene for støtte i flere tilfeller. Våre analyser viser her at det er variasjon mellom fylkene i hvor ofte rammene utnyttes. I enkelte fylker brukes de maksimale støttesatsene oftere enn i andre. Dette gjør at det er lite å hente i disse fylkene. Det er derfor usikkert hvorvidt et slikt tiltak vil kunne bøte på bortfallet av prosjekter på landsbasis. Det er likevel slik at dette i enkelte fylker vil kunne bidra noe til å kompensere for nedgangen.

Kapittel 2. Executive summary

As an input to the new white paper on rural and regional policy, the Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development has given Oxford Research and Norwegian Institute for Urban and Regional Research the task to study whether it is desirable to demand a higher level of innovation in order to receive funding from the ministry's program category "13.50 Rural and regional policy". The study looks at four main issues:

- An assessment of the potential for increasing the level of innovation either by stimulating the companies that are currently seeking support from the government agencies to be more innovative or by getting in touch with the companies that are not in contact with the agencies.
- An assessment of the assumed short and long term employment effects by differentiating the requirements for innovation based upon regional political challenges.
- An assessment of possible conflicts between increasing the level of innovation and encouraging new start-ups and as many new jobs as possible for different types of regions.
- An assessment of the measures to be taken to realize a possible target of a higher level of innovation.

To illuminate these issues, a wide range of qualitative and quantitative data sources have been utilized. All the findings from the various data sources support each other and pulls in the same direction. This makes the findings from the study more robust.

An important foundation for the study is that it should be based upon the distribution of funding that exists today. There should not be a reallocation between the counties. Given this premise, the study has four main findings:

- Innovation pays off. Regardless of size, industry and centrality, the innovative companies have a

more positive development than non-innovative companies. From an employment perspective, the picture is more complicated and it is more difficult to draw a clear conclusion.

- Increasing the demands for innovation without changing how the government agencies work at the same time, will have negative employment effects. In some counties, over half of the projects financed by Innovation might disappear and rural areas will be hit harder than the central areas. It is clear that increased focus upon innovation among the government agencies will go beyond the goals of the rural and regional policy.
- It is not possible to compensate for the loss of projects by recruiting new companies. There are certainly many companies that are not in contact with the government agencies, but the agencies are well known in the most peripheral parts of the country. Although it is possible to recruit new companies, it will not be sufficient to make up for the demise of companies that will take place if the requirements for the projects level of innovation are increased.
- There is a certain possibility to increase the proportion of projects with high content of innovation by getting the government agencies to work more proactively. But the potential is limited in short term, and there is a considerable variation between the Norwegian counties due to differences in industrial structures. The challenge for the support agencies is that it requires resources, capacity and competence for such a strategy to yield good results.

Kapittel 3. Bakgrunn, formål og problemstillinger

I dette kapittelet beskriver vi først utredningens bakgrunn og formål. Deretter omtales begrepene innovasjon og innovasjonshøyde. Til sist beskriver vi studiens problemstillinger samt presenterer et analytisk rammeverk som vil bli brukt for å svare på dem.

3.1 Bakgrunn og formål

Econ Pöyry m. flere (2010)¹ sin evaluering av Innovasjon Norge viser at Innovasjon Norges virkemiddelbruk har bidratt til å øke innovasjonen i norsk næringsliv. For å bidra til enda høyere verdiskaping, anbefaler imidlertid Econ Pöyry at innovasjonshøyden i prosjektporteføljen økes. Dette medfører at andelen prosjekter med formål innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå må bli høyere.

Et slikt krav vil kunne få fordelingsmessige konsekvenser. De innovative bedriftene vil i økende grad være lokalisert i sentrale strøk, bl.a. som en følge av bedriftenes behov for å være lokalisert i arbeidsmarkedsregioner hvor de er sikret tilgang på spesialisert arbeidskraft (Econ Pöyry m. flere, 2010). Dette innebærer at høyere innovasjonskrav kan være i konflikt med den distriktpolitiske dimensjonen i næringspolitikken.

Som et innspill til en ny stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken, ønsker Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) en utredning som vurderer i hvilken utstrekning det er hensiktsmessig å kreve økt innovasjon for å motta midler fra programkategori "13.50 Distrikts- og regionalpolitikk". Utredningen skal også vurdere de mulige konsekvensene av et slikt krav for relevante bedrifter og andre aktører som mottar midler. En eventuell heving av innovasjonsinnholdet skal ses opp mot målet om å skape flest mulig arbeidsplasser i hele landet. I hvilken grad er det aktuelt å øke innovasjonskravet og hvilken grad bør et strengere krav til innovasjonsinnhold differensieres geografisk?

Et svært viktig premiss for utredningen er den skal **forholde seg til de geografiske føringene som er lagt på midlene i dag**. Dette innebærer fordelingen på fylkesnivå skal ligge fast. Det skal ikke skje en reallo-

kering av midlene mellom ulike fylker, men fokuset ligger på hvordan en kan anvende midlene på en best mulig måte innen for fylkene.

3.2 Innovasjon og innovasjonshøyde

I og med at utredningen skal vurdere hensiktsmessigheten ved å stille strengere krav til innovasjonsinnhold innen KRDs programkategori 13.50, er det nødvendig å gå kort inn på hvordan vi forstår innovasjon og innovasjonshøyde.

Innovasjon er et multidisiplinært område. En konsekvens av dette er samtidig at det ikke finnes noe enhetlig forståelse av innovasjon. Det finnes en rekke definisjoner og teorier som fremhever ulike signifikante faktorer og betingelser for at innovasjon skal skje². Ved gjennomføringen av dette prosjektet legger vi Nærings- og handelsdepartementets definisjon til grunn. Innovasjon er *"en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier."*³ En slik forståelse av innovasjon er i stor grad er i overensstemmelse med Schumpeter (1934)⁴.

3.2.1 Innovasjonshøyde

For å kartlegge hvor store bidragene til innovasjon er, det vil si i hvilken grad det er snakk om radikale eller inkrementelle innovasjoner, er det nødvendig å vurdere prosjektenes innovasjonshøyde. Det finnes flere måter å tilnærme seg dette på, men vi velger å ta utgangspunkt i den måten som Innovasjon Norge gjør dette på i sin saksbehandling. Alle prosjektene vurderes da i henhold til i hvilken grad prosjektet/aktiviteten har ført til en vare, tjeneste eller produksjonsteknologi/-metode som er:

- Helt nytt, finnes ikke fra før
- Nytt på det norske markedet, men kjent på det utenlandske
- Nytt i bransjen, men kjent i andre bransjer

² Fagerberg, J., D.C. Mowery og R.R. Nelson, 2005. The Oxford Handbook of Innovation. Oxford University Press, Oxford.

³ Nærings- og handelsdepartementet, 2008-200. Et nyskapende og bærekraftig Norge. St.meld. nr.7 (2008-2209), Nærings- og handelsdepartementet, Oslo.

⁴ Schumpeter, J.A., 1934. The theory of economic development. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

¹ Econ Pöyry, Damvad og Agenda Kaupang, (2010). Evaluering av Innovasjon Norge. Econ R-2010-054, Econ Pöyry, Oslo.

- Nytt for virksomheten, men allerede kjent i bransjen
- Ikke utviklet

Dette innebærer at prosjektenes innovasjonshøyde kan kategoriseres i fem ulike kategorier. De to første kategoriene (Helt nytt, finnes ikke fra før; Nytt på det norske markedet, men kjent på det utenlandske) kan betegnes som *mer radikale innovasjoner*, mens de to sistnevnte kan betegnes som *inkrementelle*.

3.3 Utredningens problemstillinger

I Konkurranses grunnlaget fra KRD er det spesifisert hvilke problemstillinger utredningen skal fokusere på. Disse illustreres nærmere i tekstboksen under. Følgende deler skal inngå i utredningen:

Utredningens bestanddeler:

- En vurdering av potensialet for å øke innovasjonshøyden i virkemidlene ved enten å stimulere til mer innovasjon i bedrifter som i dag søker midler fra virkemiddelaktørene eller ved å henvende seg til bedrifter som i dag ikke er i kontakt med virkemiddelapparatet.
- En vurdering av antatte sysselsettingseffekter på kort og lang sikt ved å differensiere kravet til innovasjon mht. regionalpolitiske utfordringer.
- En vurdering av eventuelle konflikter mellom å øke kravet til innovasjonshøyde og å stimulere til nyetableringer og flest mulig nye arbeidsplasser, for ulike typer regioner.
- En vurdering av hvilke tiltak som må iverksettes for å virkeliggjøre et evt. mål om høyere innovasjonshøyde.

Dette innebærer at utredningen primært skal fokusere på de sysselsettingsmessige konsekvensene dersom en hever kravet til innovasjonshøyde. En slik endring vil imidlertid også påvirke verdiskapingen i bedriftene både på kort og lang sikt. Dette er noe som må tas i betraktning ved en samlet vurdering av virkemiddelbrukens innretning, men det ligger utenfor mandatet for denne utredningen.

3.3.1 Utredningens virkemidler

Utredningens problemstillinger skal belyses for 8 virkemidler som KRD har spesifisert. I tillegg er det vår vurdering at det også vil være formålstjenlig om offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU) inkluderes i analysen. Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser viser at dette virkemiddelet skårer høyt på innovasjon og bidrag til verdiskaping, men at det primært benyttes utenfor det distriktpolitiske virkeområdet⁵. Med tanke på å øke graden av innovasjon i distriktene, blir det interessant med en diskusjon av potensialet for å få flere til å benytte seg av dette virkemiddel innen virkeområdet.

I tekstboksen under skisseres de ulike virkemidlene som vi er bedt om å belyse gjennom utredningen:

Virkemidler som omfattes av utredningen:

- Distriktsutviklingstilskudd (IN)
- Distriktsrettede risikolån (IN)
- Etablererstipend (IN)
- OFU/IFU (IN)
- Arena-programmet (IN/SIVA/NFR)
- NCE-programmet (IN/SIVA/NFR)
- Virkemidler for regional FoU og innovasjon – VRI (NFR)
- Inkubator-programmet (SIVA)
- Næringshage-programmet (SIVA)

Under gis det en nærmere beskrivelse av de ulike virkemidlene samt hvor mye penger som bevilges til dem.

Distriktsrettede risikolån.

Distriktsrettede risikolån kan benyttes til de aller fleste prosjekter og investeringer rettet mot nyetablering, nyskaping, omstilling og utvikling. Risikolån kan ikke finansiere løpende driftsutgifter. Lånene dekker normalt den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen; toppfinansieringen. Risikolån skal normalt sikres ved pant i låntakers aktiva med prioritet etter langsiktige lån fra andre banker. Mindre lån kan også gis uten sikkerhet. Avdragstiden tilpasses formålet med lånet, og renten ligger noe over renten på kommersielle lån. Risikolånene skal vanligvis ikke utgjøre mer enn 50 prosent av det aktuelle kapital-

⁵ Oxford Research, 2010. Bærekraftige superinnovatører: Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse: etterundersøkelse av bedrifter som fikk tilsagn fra Innovasjon Norge i 2006. Oxford Research, Kristiansand.

behov hos låntaker. Det ble bevilget 371 millioner kroner til dette virkemidlet i 2010 og 627 millioner kroner i 2009.

Distriktsutviklingstilskudd

Distriktsutviklingstilskudd kan benyttes i nærmere definerte distriktsutviklingsområder. Tilskudd kan gis til bedriftsutviklingsprosjekter (myke investeringer) og i noen grad til delfinansiering av fysiske investeringer. Det legges vekt på at tilskuddene bidrar til nyskaping og omstilling, og gode innovative prosjekter med internasjonale vekstmuligheter er spesielt høyt prioritert. Distriktsutviklingstilskudd skal nyttes til delfinansiering av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som er viktige for å nå distriktpolitiske mål, og som ikke ville blitt realisert i samme grad uten offentlige lån og/eller tilskudd. Prosjekter med stor innovasjonshøyde og nyetableringer er høyst prioritert når det gjelder investeringstilskudd til fysiske investeringer. Det gis ikke tilskudd til normale utskiftninger, moderniserings- eller vedlikeholdsinvesteringer. Det ble bevilget 449 millioner kroner til dette virkemidlet i 2010 og 424 millioner kroner i 2009.

Etablererstipend

Formålet med etablererstipendet er å stimulere til økt etableringsvirksomhet for å skape lønnsomme arbeidsplasser, og etableringer som representerer noe nytt, enten i nasjonal eller internasjonal sammenheng, blir generelt sett høyt prioritert. Etablererstipendordningen gjelder for hele landet og for alle næringer, unntatt offentlig virksomhet. Stipend kan gis til privatpersoner i idéutviklingsfasen og registrerte bedrifter i etableringsfasen. Stipend til idéutviklingsfasen kan brukes til dekning av kostnader som naturlig påløper i denne fasen, for eksempel egen lønn, konsulentbistand, konsept-/produktutvikling, markedsundersøkelse/-vurdering og reiseutgifter. Stipend til etableringsfasen kan brukes til dekning av kostnader som naturlig påløper i denne fasen, for eksempel egen lønn, konsulentbistand, fadderordninger og andre oppfølgingstiltak, kortere kurs, mindre fysiske investeringer og ekstraordinære kostnader knyttet til oppstarting av virksomheten. Det ble bevilget 117 millioner kroner til dette virkemidlet i 2010 og 108 millioner kroner i 2009.

OFU/IFU

Forsknings- og utviklingskontrakter innebærer et forpliktende og målrettet samarbeid mellom to eller flere parter innen næringslivet (IFU) eller mellom næringslivet og det offentlige (OFU). IFU-prosjekter skal gi muligheter for internasjonalisering i form av økt eksport eller utvikling av nye internasjonale samarbeidsrelasjoner. Innovasjon Norge kan bistå med å finne aktuelle IFU-kundebedrifter/ samarbeidspartnere. Dette gjelder spesielt i utlandet hvor Innovasjon Norge kan utnytte sitt omfattende kontaktnett. Innovasjon Norges hovedbidrag er å avlaste risiko og legge til rette for igangsetting av lovende utviklingsprosjekter med et betydelig verdiskapingspotensiale. OFU-prosjektene skal utnytte potensialet i offentlig sektor, som årlig kjøper varer og tjenester for ca. 15 % av BNP, til å fremme verdiskaping i næringslivet og samtidig bidra til en mer effektiv og høyere kvalitet på offentlig forvaltning. Det ble bevilget 295 millioner kroner til dette virkemidlet i 2010 og 367 millioner kroner i 2009.

Arena-programmet

Arena-programmet tilbyr finansiell og faglig støtte til langsiktig utvikling av regionale næringsmiljøer. Formålet er å stimulere til økt innovasjon basert på samarbeid mellom bedrifter, FoU og utdanningsmiljøer og offentlige utviklingsaktører. Arena-programmet er et nasjonalt program eid av Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd. I 2010 hadde programmet en budsjetttramme på i underkant av 37 millioner kroner.

NCE-programmet

Programmet Norwegian Centres of Expertise (NCE) er etablert for å forsterke innovasjonsaktiviteten i de mest vekstkräftige og internasjonalt orienterte næringsklyngene i Norge. Programmet skal bidra til å målrette, forbedre og akselerere pågående utviklingsprosesser i disse klyngene. Gjennom programmet skal bedriftene få et bedre grunnlag for å iverksette og gjennomføre krevende innovasjonsprosesser, basert på samarbeid med relevante bedriftspartnere og kunnskapsaktører. Det skal også gis bedre grobunn for nye virksomheter, gjennom kommersialisering av nye forretningsideer og gjennom lokalisering av eksterne virksomheter i klyngen. NCE-programmet har et langsiktig perspektiv. Klyngene tilbys faglig og finansiell støtte til utviklingsprosesser i opptil ti år. Det bevilges årlig om lag fem

millioner kroner til hvert NCE-prosjekt. Per i dag er det 12 NCE'er.

VRI-programmet

Programmet Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) er Forskningsrådets særskilte satsing på forskning og innovasjon i norske regioner. VRI skal bidra til økt innovasjon og verdiskaping i regionalt næringsliv. Dette skal skje ved å stimulere til økt samhandling mellom FoU-institusjoner, bedrifter og regionale myndigheter, og å knytte tette bånd til andre nasjonale og internasjonale nettverks- og systemvirkemidler som Arena, NCE og Regions of Knowledge. VRI-programmet har i perioden 2007-2010 hatt et årlig budsjett på ca.70 millioner i nasjonale midler og et tilsvarende beløp i regional finansiering.

Næringshageprogrammet

Næringshager er en samlokalisering av virksomheter som driver innen kunnskapsintensive næringer. Det handler ikke bare om de såkalte nye næringer, men også om mer tradisjonelt baserte virksomheter som har utviklingspotensiale og som har behov for kontakt med eller integrasjon i større kompetansemiljø. Ved å bygge opp et større totalmiljø som består av flere små virksomheter, dannes det et grunnlag for samarbeid og et faglig og sosialt miljø som er mindre avhengig av enkeltpersoner. Dessuten vil felles fysisk infrastruktur og samarbeid om f.eks. resepsjon, sentralbord og sekretærtjenester være kostnadsbesparende. Hvilke næringer som skal inn i en slik næringshage avgjøres av lokale forhold. Det ble bevilget i underkant av 38 millioner kroner til dette virkemidlet i 2010.

Inkubatorprogrammet

Inkubasjon er en metode hvor lovende gründerideer og gründer selskaper blir koblet med et etablert og strukturert miljø for å nå sitt potensial. Inkubatorene står sentralt her. De tilbyr mentorordninger, støttetjenester og rådgivning, i tillegg til et fysisk miljø hvor bedriftene kan lære av hverandre og dra nytte av å være flere bedrifter med samme behov og utfordringer. Det ble bevilget vel 38 millioner kroner til dette virkemidlet i 2010.

3.3.2 Utredningens virkemidler og innovasjonshøyde

For få en best mulig utredning, er det nødvendig med en noe nærmere diskusjon av virkemidlene. I utgangspunktet er det svært stor variasjon i deres formål og innretning. Ut fra vår kjennskap til virkemidlene, strekker innovasjonshøyden seg i et intervall fra Distriktsrettede risikolån (lavest innovasjonshøyde) til NCE (størst innovasjonshøyde). Det blir viktig at besvarelsen av de ulike problemstillingene tilpasses denne variasjonen i innovasjonshøyde. Slik vi ser det, vil det være analytisk fruktbart å dele virkemidlene inn i to grupper ut fra kravet til innovasjonshøyde:

- **Høyt krav til innovasjonshøyde:** Arena-programmet, NCE-programmet, OFU/IFU og Inkubatorprogrammet
- **Lavere krav til innovasjonshøyde:** Distriktsutviklingstilskudd, Distriktsrettede risikolån, Etablererstipend, Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) og Næringshageprogrammet

Ved gjennomføringen av prosjektet, blir det sentralt at analysen tar inn over seg dette skillet. For de virkemidlene hvor kravet til innovasjon er høyt, vil vi legge størst vekt på å diskutere potensialet for at enda flere bedrifter kan benytte seg av virkemidlene samt hva det eventuelt vil kreve fra virkemiddelapparatet sin side for å få det til. I hvilken grad vil det være realistisk?

Også når det gjelder de fem virkemidlene som har et mindre krav til innovasjonshøyde enn de fire diskutert over, blir det nødvendig med en differensiering av analysen. De fem virkemidlene kan i utgangspunktet deles inn i to kategorier; **direkte bedriftsrettede virkemidler** gjennom Innovasjon Norge (Distriktsutviklingstilskudd, Distriktsrettede risikolån, Etablererstipend) og **støtte til næringsmiljøer og satsinger** (Næringshageprogrammet og VRI). Det er både ulikheter mellom de to gruppene og innad i dem som en må ta hensyn til. For eksempel krever de virkemidlene som gir støtte til næringsmiljøer en fysisk infrastruktur, mens de direkte bedriftsrettede virkemidler gjennom Innovasjon Norge ikke gjør det. Det gjør at virkemidlene knyttet til næringsmiljøer i større grad blir avhengig av en kritisk masse når det gjelder bedrifter. Det gjør at det er vil være lettere å etablere slike i mer sentrale regioner samtidig som en kan sette lavere krav til bedriftsporteføljen i mindre sentrale områder.

Det er også ulikheter i innovasjonshøyde internt i virkemidlene som er direkte bedriftsrettede og de

som er innrettet mot næringsmiljøer og satsinger. Det er særlig behov for å diskutere hva som vil skjedd dersom en endrer kravet til innovasjonsinnhold for det som kan oppfattes å være lavterskeltilbudet i hver sin kategori. Det er grunn til å tro at dette vil kunne få størst betydning med tanke på å oppnå de distrikts- og regionalpolitiske målsetningene i de mest perifere områdene.

I og med at utredningen fokuserer på hvilke konsekvenser det vil ha å heve kravet til innovasjonshøyde, vil vi videre i rapporten særlig belyse hvilken betydning det vil ha for de virkemidlene som kan sies å ha et lavere krav til innovasjonshøyde. Det er for disse virkemidlene en finner de potensielt sett største virkningene.

3.3.3 Gjennomgående vurderingskriterier

I forbindelse med besvarelsen av utredningens problemstillinger, er det særlig to gjennomgående vurderingskriterier som det er viktig å ta hensyn til for å få en mest mulig nyansert diskusjon. Dette er:

- Sentralitet
- Fylke

Ved gjennomføringen av prosjektet har vi lagt hovedvekten på sentralitet, men vi har også i så stor grad som mulig tatt hensyn til de fylkesmessige variasjonene. I det videre ser vi nærmere på de to vurderingskriteriene.

Sentralitet

Norske regioner inndeles ofte etter *sentralitet*, og ofte brukes kommunenivået som et grunnlag for å typologisere områder etter sentralitetsnivå. Sentralitet har med avstand til sentra (på ulike nivå, av ulik størrelse) å gjøre. Samtidig kan sentralitet også beskrives ved hjelp av andre indikatorer, som befolknings tetthet, demografisk struktur og utvikling, eller næringsstruktur og -utvikling. Distriktsområder kjennetegnes ofte av store avstander, lav befolknings tetthet, en aldrende og nedadgående (antall) befolkning, få arbeidsplasser og en ensidig næringsstruktur. I sentrale områder er situasjonen på mange måter motsatt. Det finnes en rekke måter å måle (typologisere) sentralitet på, og i dette prosjektet vil vi benytte oss av den måten som KRD måler dette på.

Normalt vil næringsgrunnlaget være bredere i mer enn i mindre sentrale områder. Undersøkelser viser da også at grunnlaget for innovasjon er bedre i mer sentrale enn i mindre sentrale områder. I distriktene (de minst sentrale områdene) er innovasjonspotensialet også minst. Her vil hver arbeidsplass være verdifull, og det vil i mindre grad være snakk om å sile prosjekter basert på deres innovasjonsinnhold.

I mer sentrale områder er det større innovasjonspotensial. Det er imidlertid betydelig variasjon mellom regioner (region typer) når det gjelder forutsetningene for innovasjon. Som Gundersen og Onsager (2011⁶) påpeker, er det store og systematiske forskjeller i region typenes ressursgrunnlag relatert til størrelse og sentralitet. Det er særlig store forskjeller i region typenes tilgang på FoU-ressurser, personer med UoH-utdanning samt typer av næringskompetanse. Det er videre markante forskjeller i region typenes resultater målt i innovasjonsrater, nyetableringsrater og vekstrater i sysselsettingen i innovativ sektor, som er differensiert etter det samme regionale mønsteret. Det er imidlertid større forskjeller i region typenes bruk av formelle innovasjonsressurser (FoU-investeringer, yrkesaktive med UoH-utdanning i næringslivet) enn det er i region typenes innovasjonsrater (utenom patenter). Dette har sammenheng med at en stor andel av industrien driver mest med inkrementell innovasjon basert på erfaringsbaserte kompetansebaser der innslaget av formell FoU og ansatte med høyere utdanning er mindre viktig. Mye av denne industrien er nettopp lokalisert i mindre sentrale byer og distrikter.

De forskjellene som eksisterer mellom regioner som har ulik sentralitet, vil gi virkemiddelapparatet ulike muligheter for å anvende bredden i virkemiddelporteføljen samt være selektiv i prosjektseleksjonen innenfor et bestemt virkemiddel. Det vil i større grad være mulig å anvende en bredere virkemiddelportefølge i mer sentrale områder samt legge strengere seleksjonskriterier til grunn. En sentral diskusjon vil dermed være hvilke konsekvenser et strengere krav til innovasjonsinnhold vil få i forhold støtte av regioner av ulik karakter. Vil det være nødvendig med en annen fordeling av midlene geografisk og en annen fordeling av virkemiddelporteføljen? Hvilken betydning vil det videre ha for måten virkemiddelapparatet jobber på?

⁶ Gundersen, F. og K. Onsager, 2011. Regional innovasjon og næringsutvikling. NIBR-rapport 2011:12, NIBR, Oslo.

Fylke

I konkurransegrunnlaget fra KRD påpekes det at arbeidet også må legges opp slik at det også er relevant for utviklingsnivå på fylkesnivå. Fylkene vil ha ulike ressursmessige forutsetninger og ulike næringsstruktur. Dette vil slå ut i form av hvilke forutsetninger som virkemiddelapparatet vil ha å jobbe ut fra. Dette er blant annet knyttet til fylkets andel av vekstnæringer samt tilgangen på veletablerte næringsmiljøer. Vi har forsøkt å ta hensyn til de fylkesmessige variasjonene i så stor grad som mulig, men vil i tråd med ønskene fra KRD legge størst vekt på sentralitet.

Et annet forhold som det er viktig å ta hensyn til ved gjennomføringen av utredningen er at det er relativt store variasjoner mellom fylkene når det gjelder hvilke økonomiske rammer som de har å forholde seg til for de distrikts- og regionalpolitiske målsettingene. Dette illustreres blant annet i Oxford Research og NIBR sin evaluering av KRDs kapittel 551 post 60⁷. Dette gjør at en både har ulike rammer for å jobbe proaktivt samt ulike muligheter for å støtte bestemte prosjekter. Jo mindre romslige rammer en har, jo mer strikte er det nødvendig å være i forhold til hvilke prosjekter som får støtte. En konsekvens av dette er at en kan stille strengere krav til innovasjonshøyde der hvor den tilgjengelige rammen er relativt sett mindre. Dette gjør at en ikke kun kan foreta vurderinger basert på sentralitet, men også må trekke inn et fylkesperspektiv.

3.3.4 Problemstilling 1: Potensialet for økt innovasjonshøyde

En vurdering av potensialet for å øke innovasjonshøyden i virkemidlene ved enten å stimulere til mer innovasjon i bedrifter som i dag søker midler fra virkemiddelaktørene eller ved å henvende seg til bedrifter som i dag ikke er i kontakt med virkemiddelapparatet.

For å belyse denne problemstillingen, er det flere spørsmål og forhold som det er nødvendig å gå inn på, blant annet:

- Gitt dagens føringer, i hvilken grad vil det være ønskelig og mulig å vri virkemiddelbruken, det

vil si øke bruken av de virkemidlene som en vet har et høyt innovasjonsinnhold?

- Hvilke virkemidler har det største potensialet for å øke innovasjonshøyden blant dagens søkermasse? Hvordan er variasjonen i forhold til ulike fylker, områder med ulik sentralitet og ulike bransjer?
- Hvilke bedrifter er det per i dag som får avslag? Finnes det noen avslagsbedrifter som har prosjekter med et høyt kompetanse og innovasjonsinnhold? Hvordan fordeler disse seg eventuelt i forhold til sentralitet?
- Hva vil det kreve av innsats fra virkemiddelapparatets side for å øke innovasjonshøyden hos dagens søkermasse? Hvordan er variasjonen i forhold til ulike fylker og områder med ulik sentralitet?
- Hvor mange bedrifter er det som virkemiddelapparatet ikke kommer i kontakt med i dag og som har et potensial for å bidra til økt innovasjonshøyde? Hva må eventuelt gjøres for å komme i kontakt med dem, og hva vil det kreve av ressursbruk fra virkemiddelapparatets side? Hvilke virkemidler vil ha det største potensialet?

3.3.5 Problemstilling 2: Antatt sysselsettingseffekt ved differensierte innovasjonskrav

En vurdering av antatte sysselsettingseffekter på kort og lang sikt ved å differensiere kravet til innovasjon mht. regionalpolitiske utfordringer.

Slik vi ser på dette, handler denne problemstillingen i stor grad om en vurdering av hvilke sysselsettingsmessige konsekvenser et strengere krav til innovasjonshøyde vil ha. Dette gjelder både i forhold til det totale antall arbeidsplasser som skapes og sikres gjennom virkemiddelapparatet, men også de fordelingsmessige konsekvensene. For å være i stand til å gjøre en vurdering av dette, er det en rekke punkter og elementer som må overveies. Blant annet må en ta stilling til:

- I hvilken grad vil det skje en endring i hvilke virkemidler som blir benyttet? Fra vårt arbeid med å gjennomføre kundeeffektundersøkelser for Innovasjon Norge vet vi at ulike virkemidler har forskjellige sysselsettingsmessige effekter per krone som bevilges. Vi vil bruke datamaterialet samlet inn gjennom kundeeffektundersøkelsene til å belyse hva som vil skje ved eventuelle endringer i prioriteringene av Innovasjon

⁷ Oxford Research og NIBR, 2009. Harmoni innen vide rammer. Effekttindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551, post 60. Oxford Research, Kristiansand.

Norge virkemidler. Dette omtales nærmere i tilbudets metodekapittel.

- Hvilke konsekvenser vil et strengere krav til innovasjonsinnhold få for antall prosjekter som får tilsagn. Vil antallet bedrifter og entreprenører som får støtte være det samme eller vil det skje en reduksjon? I hvilken grad vil en være i stand til å bruke opp pengene som er tilgjengelig per virkemiddel?
- Dersom det blir færre støtteberettigede, vil disse kunne få en større støtteandel. Vil dette gi bedre sysselsettingsmessige resultater eller vil det være en ulempe? Svaret på dette spørsmålet er ikke opplagt. Det tenkes at en spissing vil gi bedre resultater, men her vil tidsdimensjonen være sentral. Basert på en gjennomsnittsbetraktning, vil det ta lengre tid å realisere de fulle effektene av prosjekter som er kompetanseintensive og har en høy innovasjonshøyde. Det betyr at en vil kunne oppnå dårligere resultater på kort sikt, men bedre resultater på lang sikt. En analyse som er gjort av de bedriftene og entreprenørene som fikk støtte fra Innovasjon Norge i 2009 viser at det er høyere forventninger til sysselsettingsutviklingen i de virksomhetene der innovasjonshøyden er stor⁸.
- Et annet moment som må trekkes inn i diskusjonen rundt spissing er at det i mange tilfeller er en liten andel av prosjektene som bidrar til hovedtyngden av resultatene som oppnås. For eksempel viser Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser at de mest innovative bedriftene gjennomgående oppnår best resultater på de fleste områder. Disse resultatene må imidlertid sees i forhold til hvor mye penger som brukes for å oppnå resultatene. Hva gir samlet sett mest mulig effektiv bruk av ressursene?

Regionale ringvirkninger

Felles for alle disse problemstillingene er at de også må sees i lys av hvilke konsekvenser de vil ha for regional ringvirkninger. Prosjektets tematikk, som er å se på hensiktsmessigheten av å stille krav til økt innovasjonshøyde i distriktpolitikken, dreier seg på mange måter mer om samfunnsnivået enn om bedriftsnivået. Mye av målingen skjer imidlertid på bedriftsnivå. Derfor er det også viktig å se på hvilke effekter økt krav til innovasjonshøyde vil kunne få i lokalsamfunnet og regionene som helhet, og da selvsagt spesielt i distriktsregioner.

De direkte virkningene av økt innovasjonshøyde kan defineres som virkningene i de(n) bedrift(e) som stilles overfor de nye kravene. Disse bedriftene har naturligvis en lokalisering. De direkte virkningene av de nye kravene vil derfor ikke bare gjelde bedriften(e), men også i regionen. Slik sett kan vi konkludere med at kravene til økt innovasjonshøyde vil ha lokale og regionale effekter dersom de har effekter på bedriftsnivå og at omfanget på de direkte lokale/regionale effektene avhenger av omfanget på bedriftseffektene.

Imidlertid vil de direkte effektene også påvirke samfunnet mer indirekte, i form av ringvirkninger. Ringvirkninger kan tolkes på forskjellige måter. I vid forstand kan ringvirkningene tolkes som alle indirekte effekter kravene om økt innovasjonshøyde kan ha. Disse indirekte effektene kan være målbare (eller materielle) eller vanskelig målbare (eller immaterielle). Det kan godt hende at de vanskelig målbare indirekte effektene oppfattes som viktigere enn de målbare. En analyse av ringvirkninger bør derfor ta for seg begge disse typene effekter.

Målbare ringvirkninger kan måles med utgangspunkt i at kravene til økt innovasjonshøyde fører til endringer i produksjon, verdiskaping, inntekt og sysselsetting (målbare effekter) hos de innovative virksomhetene. Disse direkte effektene fører til endringer i leveransene fra underleverandører til de innovative virksomhetene, noe som fører til endringer i produksjon, verdiskaping, inntekt og sysselsetting også hos disse virksomhetene (og tilsvarende prosesser videre hos deres underleverandører igjen). Inntekts- og sysselsettingsendringene fører til endret etterspørsel etter privat konsum ("induserte" effekter), og til endringer i produksjon, verdiskaping, inntekt og sysselsetting hos bedrifter som leverer til privat konsum (og deres underleverandører) osv. De totale ringvirkningene for produksjon, verdiskaping, inntekt og sysselsetting er summen av de indirekte virkningene og kan være omfattende. De kan måles ved hjelp av multiplikatorer, som igjen kan beregnes ved hjelp av et modellverktøy (som Panda), eller ved hjelp av indikatorer.

En del av ringvirkningene vil "lekke ut av" analyse-regionen, noe Panda-beregninger tar hensyn til. Generelt er det slik at en større andel av ringvirkningene lekker ut av analyseregionen jo mindre analyseregionen er, og jo mer ensidig (spesielt mot vareproduksjon) næringsstrukturen er. Normalt vil de direkte virkningene være større enn ringvirkningene, blant annet når man måler produksjons- eller sysselsettingseffekter. Det betyr samtidig at

⁸ Oxford Research, 2010. Huttigvirkende kur. Førandersøkelse blant bedrifter som mottok støtte i 2009. Oxford Research, Kristiansand.

multiplikatoren vil være mindre enn 2 (og større enn 1, se fotnote 1). Normalt vil en produksjons- eller sysselsettingsmultiplikator ligge mellom 1,2 og 1,8. Inntektsmultiplikatorer er ofte noe større. Dette illustrerer at de indirekte virkningene kan utgjøre en betydelig del av de totale virkningene.

Det finnes også andre målbare ringvirkninger, men der det kan være verre å måle dem. Man må for eksempel regne med at endringer i produksjon, inntekt og sysselsetting kan ha virkninger for befolkningsutviklingen i en region, gjennom arbeidsmarkedet. Virkningene gjennom arbeidsmarkedet vil både kunne være av ren kvantitativ karakter (dersom etterspørselen etter arbeidskraft øker, øker også sysselsettingen, noe som igjen kan påvirke befolkningen i samme retning) og påvirke sammensetningen (alderssammensetning, husholdningssammensetning, utdanning) av befolkningen. Vi vil også påpeke at endret befolkning og endret inntekt også vil påvirke kommunale utgifter (gjennom endring i befolkningssammensetning og antall innbyggere) og skatteinntekter (gjennom endret personinntekt og rammetilskudd).

I prosjektet vil vi måle de målbare (direkte og indirekte) virkningene for ulike regioner og diskutere validiteten av disse målingene.

De vanskelig målbare virkningene er knyttet mer til innovasjonsinnhold, kunnskapsbehov, nettverks-effekter etc. Også her vil det være et skille mellom hvordan vanskelige målbare forhold påvirkes i bedriftene og hvilke virkninger dette får for regionen for øvrig. Utviklingen av et regionalt kunnskapsmiljø med utgangspunkt i økt krav til innovasjonsinnhold i virkemidlene er ett eksempel på noe som kan komme hele regionen til nytte, men som kan være vanskelig å måle. Imidlertid kan våre informanter bidra med informasjon om hvordan vanskelig målbare forhold påvirkes av økt krav til innovasjonshøyde.

I prosjektet vil vi analysere de vanskelig målbare (direkte og indirekte) virkningene av økt krav til innovasjonshøyde med utgangspunkt i informasjon innhentet fra våre informanter. Hvilke konkrete informanter vi vil snakke med beskrives nærmere i kapittel 4.2.

3.3.6 Problemstilling 3: Konflikt mellom økt innovasjonshøyde og etablering av nye arbeidsplasser i hele landet

En vurdering av eventuelle konflikter mellom å øke kravet til innovasjonshøyde og å stimulere til nyetableringer og flest mulig nye arbeidsplasser, for ulike typer regioner.

Ulike forretningsideer har ulike ressurskrav, har forskjellig utviklingstid og fører til ulike resultater. Nordlandsforsknings evaluering av Innovasjon Norges stipendordninger illustrerer dette på en god måte⁹. De stipendordningene som fokuserte på de enkleste og minst komplekse forretningsideene (Etablererstipend og BU-Etablererstipend) gikk raskere med overskudd enn det som var tilfelle for mottakerne av oppfinnerstipend og inkubatorstipend. Samtidig viste evalueringen at mottakerne av oppfinnerstipend og inkubatorstipend i gjennomsnitt hadde etablert bedrifter som var større både målt i omsetning og antall ansatte. Samtidig hadde de i imidlertid mottatt et større stipend i gjennomsnitt, og det blir dermed et spørsmål om hva som gir best resultater på sikt og hva som er mulig å få til i ulike regioner? Særlig vil det være nødvendig med en nærmere analyse av hva som det er mulig å få til i de minst sentrale områdene:

- I hvilken grad er det realistisk å få til annet enn mer levekårspregede bedrifter i slike områder?
- I hvilke næringer er det eventuelt en vil finne det største potensialet?
- I hvilken grad vil det være mulig å oppnå bedre resultater med en spissing og konsentrasjon av virkemiddelbruken?

3.3.7 Problemstilling 4: Tiltak for å virkeliggjøre mål om høyere innovasjonshøyde

En vurdering av hvilke tiltak som må iverksettes for å virkeliggjøre et evt. mål om høyere innovasjonshøyde.

Det er en rekke tiltak som kan være aktuelle for å fremme et mål om høyere innovasjonsinnhold. Noen av de forholdene som må vurderes er:

⁹ Alsos, G.A., B. Brastad, T. Iakovleva og E. Ljunggren, 2006. Flere og bedre bedriftsetableringer? Evaluering av Innovasjon Norges stipendordninger 199-2005. NF-rapport nr. 11/2006, Nordlandsforskning, Bodø.

- I hvilken grad vil det være nødvendig å foreta en omprioritering av hvor mye midler som brukes på de ulike virkemidlene? Hvilke virkemidler bør i så fall oppprioriteres, og hva blir i de fordelingsmessige konsekvensene av dette ut fra sentralitet?
- I hvilken grad vil det være ønskelig å konsentrere innsatsen om færre prosjekter? Mange evalueringer av ulike bedriftsrettede tiltak viser at en relativt liten andel av støttemottakerne oppnår hovedtyngden av resultatene. I hvilken grad vil virkemiddelapparatet faktisk være i stand til å identifisere de med det største potensialet?
- I hvilken grad virkemiddelapparatet har tilstrekkelige ressurser til å jobbe med utvikling av de innovative ideene? Dette gjelder både finansielle ressurser og i forhold til kompetanse.
- I hvilken grad det er nødvendig for virkemiddelapparatet å jobbe mer proaktivt? I hvilke typer geografiske områder finnes eventuelt de største mulighetene?
- Ved større grad av proaktivitet i virkemiddelapparatet, i hvilken grad vil det være påkrevet med en differensiering av innsatsen? Vil det for eksempel være nødvendig å bruke relativt sett mest ressurser på å jobbe opp mot de minste sentrale områdene og hvilke konsekvenser vil dette eventuelt ha for den næringsmessige prioritering og den samlede måloppnåelsen?
- I hvilken grad er det nødvendig med en sterkere kobling til FoU-miljøer, en mer ustrakt bruk av ulike nettverk og større grad av internasjonal kontakt?
- Entreprenørskapsforskningen viser at det er entreprenører med erfaring som oppnår de beste resultatene. I hvilken grad vil det være fornuftig å i større grad fokusere på porteføljeentreprenører, og hvor mye mer bør eventuelt brukes på slike? I denne sammenhengen er det nødvendig med en diskusjon av hvilke konsekvenser en slik strategi vil ha med tanke på å få fram nye entreprenører i framtiden. Disse kan på lengre sikt bli porteføljeentreprenører, noe som innebærer at virkemiddelapparatet må ta stilling til hva som gir best resultater på kort og lang sikt. Et viktig moment i denne vurderingen er konjunktursituasjonen. Dersom det er en lavkonjunktur og det er behov for å skape arbeidsplasser raskt, kan det tale for en sterkere prioritering av porteføljeentreprenører enn i en høykonjunktur.
- For å få til høyere innovasjonshøyde, er det nødvendig å diskutere hvor vidt dette innebærer

at både KRD og fylkeskommunen bør legge inn sterkere grad av føringer i sine tilsagnsbrev og retningslinjer. Dette må på sin side diskuteres i forhold til de grunnleggende prinsippene i ansvarsreformen. I hvilken grad vil mer formelle retningslinjer være problematiske i forhold til det regionale selvstyret?

3.4 Analytisk rammeverk for utredningen

Som det framgår av presentasjonen og diskusjonen over, er det bredt spekter av problemstillinger som skal dekkes gjennom utredningen. For å få et godt utgangspunkt for besvare problemstillingene, har vi tatt utgangspunkt i et analytisk rammeverk der vi tar utgangspunkt i hva som vil skje med antall skapte og sikrede arbeidsplasser og antall nyetableringer ut fra tre ulike hovedscenarier for hva som kan skje med virkemiddelbruken dersom en innfører et høyere krav til innovasjonshøyde. Disse hovedscenariene med tilhørende mulige delscenarier oppsummeres nærmere i tabellen under:

Tabell 1: Scenarier for virkemiddelbruken ved økt krav til innovasjonshøyde

Hovedscenarie	Delscenarie	Konsekvenser
1. Samme fordeling av virkemidlene	1a) Færre prosjekter og færre bedrifter	Antall skapte og sikrede arbeidsplasser, Antall nyetableringer
	1b) Større prosjekter og færre bedrifter	Antall skapte og sikrede arbeidsplasser, Antall nyetableringer
2. Omfordeling mellom virkemidlene		Antall skapte og sikrede arbeidsplasser, Antall nyetableringer
3. Mer proaktivitet i virkemiddelapparatet	3a) Prosjektutvikling/-oppfølging som leder til økt innovasjon	Antall skapte og sikrede arbeidsplasser, Antall nyetableringer
	3b) Rekruttering av nye bedrifter	Antall skapte og sikrede arbeidsplasser, Antall nyetableringer

Kilde: Oxford Research AS

Kapittel 4. Utredningen i en bredere kontekst

Hovedformålet med denne utredningen er å vurdere hensiktsmessigheten av å stille et strengere krav til innovasjonsinnholdet innen KRDs programkategori 13.50. For å kunne belyse dette på en god måte, er det nødvendig å sette utredningens problemstillinger inn i en bredere kontekst. Dette handler i stor grad om å skaffe seg et overordnet rammeverk for å diskutere mulige konsekvenser av politikktutforming- og politikktfordringene samt hvilke dilemmaer en kan stå over for med tanke på å nå de ulike målsettingene.

I det videre beskriver vi først kort hvilke overordnede nærings- og regionalpolitiske målsetninger som virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd må forholde seg til. Disse målsettingene gir grunnlag for å presentere et rammeverk som kan brukes for å diskutere konsekvensene av politikken og forholdet mellom målsettingene. Rent konkret belyser rammeverket forholdet mellom innovasjon, verdiskaping, velferd og fordeling. Hvordan bidrar innovasjon til verdiskaping, og hva er de mulige konsekvensene av et strengere krav til innovasjonshøyde sett i forhold til velferd og fordeling?

4.1 Nærings- og regionalpolitiske målsetninger

Når de skal foreta konkrete bevilgninger, må virkemiddelapparatet både forholde seg til de overordnede målsettingene til Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Dette gjør at aktørene i virkemiddelapparatet må balansere mellom ulike typer målsetninger. Den mest sentrale avveiningen knyttet til dette prosjektet er relatert til forholdet mellom verdiskaping og innovasjon på den ene siden samt fordeling og bosetting/arbeidsplasser på den andre siden.

I det videre gjør vi kort rede for målsettingene til NHD og KRD.

4.1.1 NHD sine målsetninger

Det overordnede målet for næringspolitikken er klart. Næringspolitikken skal bidra til størst mulig

verdiskaping i norsk økonomi¹⁰. Gjennom dette skal en nå de overordnede målene om velferd og sysselsetting innenfor en bærekraftig ramme¹¹. Næringspolitikken viktigste utfordring er å legge grunnlaget for lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter samt en effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser på alle områder som har betydning for næringsvirksomhet.¹²

Enkelte av virkemidlene i næringspolitikken kan også være rettet mot å nå målsetninger i innen for andre politikkområder, for eksempel fordelingspolitikken eller distriktspolitikken. På lang sikt lang sikt vil det være begrensede konflikter mellom målene på ulike politikkområder (op. cit.). Målsettingene bygger i stor grad på verdier som gjør det mulig med samarbeid og felles innsats framfor konflikter mellom ulike grupper. Dette vil i lengden bidra til økt verdiskaping. I praksis er det imidlertid viktig å være klar over at det kan være nødvendig å foreta avveininger mellom næringspolitiske og andre målsetninger.

Innovasjonspolitikken

Innenfor næringspolitikken er innovasjonspolitikken et sentralt område. I regjeringens innovasjonsmelding påpekes det at innovasjon og omstilling vil være sentralt virkemiddel for å bidra til konkurransedyktige bedrifter og et samfunn som dekker sine behov på en slik måte at det ikke ødelegger for framtidige generasjoner. Regjeringen har utarbeidet en visjon for innovasjonspolitikken. Innovasjonspolitikken skal bidra til "et nyskapende og bærekraftig Norge". Regjeringen har konkretisert denne visjonen nærmere. Det framheves at regjeringen vil legge til rette for innovasjon ved å fremme:

- Et skapende samfunn – med gode rammevilkår og et godt klima for innovasjon
- Skapende mennesker – som utvikler sine ressurser, sin kompetanse og har mulighet til å ta dem i bruk
- Skapende virksomheter – med offentlige og private virksomheter som utvikler lønnsomme innovasjoner.

¹⁰ St.prop. nr.1 2008-2009, Nærings- og handelsdepartementet.

¹¹ St. meld. 2008-2009. Et nyskapende og bærekraftig Norge. Nærings- og handelsdepartementet.

¹² NHD, 1996. Konkurransen, kompetanse og miljø. Næringspolitiske hovedstrategier. NOU 1996: 23, Nærings- og handelsdepartementet.

4.1.2 KRD sine målsetninger

De overordnede målene for distrikts- og regionalpolitikken er å legge til rette for likeverdige levekår i hele landet, og å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Økt verdiskaping og styrket lokal og regional vekst skal bidra til dette, samtidig som veksten er et mål i seg selv.

Det er konkretisert en operativ målstruktur for de overordnede strategiske målene for distrikts- og regionalpolitikken. Denne består av tre hovedmål

med delmål (arbeidsmål), jmf. St prp nr. 1 (2007-2008). Disse beskrives nærmere i tabellen under.

I forhold til tre hovedmålene for politikkområdet, skal det legges særlig vekt på målet om verdiskaping. Hoveddelen av innsatsen under programkategori 13.50 har tradisjonelt skjedd, og forutsettes fortsatt å skje, innenfor hovedmål 1 (verdiskaping). Verdiskapingsmålet kan slik sett tolkes som det viktigste hovedmålet for distrikts- regionalpolitikken i følge St prp nr. 1 (2007-2008).

Tabell 2: KRDs Målsetninger for distrikts- og regionalpolitikken

Hovedmål	Delmål
Mål 1. Verdiskaping Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonal konkurransedyktig næringsliv gjennom næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap	Mål 1 Styrke regionale næringsmiljøer Skal gi bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping
	Mål 2 Videreutvikle etablerte bedrifter Skal øke innovasjonsevnen og -takten i etablerte bedrifter
	Mål 3 Entreprenørskap Øke omfanget av lønnsomme etableringer
Mål 2. Rammebetingelser Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning.	Mål 4 Kompetanse Skal styrke grunnlaget for kompetanseheving for befolkningen og i samfunns- og arbeidsliv
	Mål 5 Infrastruktur Skal styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandsulemper
Mål 3. Attraktivitet Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv.	Mål 6 Tjenester Skal gi god tilgang på grunnleggende lokale tjenester til befolkningen
	Mål 7 Stedsutvikling Skal gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted og som lokalisering av bedrifter

Kilde: Oxford Research AS

4.1.3 Mulige målkonflikter?

Verken NHD eller KRD problematiserer i særlig grad på hvilken måte verdiskapingen skal bidra til henholdsvis velferd (NHD) og bosetting/velferd (KRD). I den grad dette egentlig er målsettingene med politikken, kunne man selvsagt ønsket en drøfting av hvordan dette skal skje. Spesielt gjelder dette de mulige konfliktene en har mellom verdiskapingsorientert og fordelingsorientert politikk. I stedet blir politikken, i det minste når vi snakker om virkemidlene innenfor både regional- og distriktspolitikken og næringspolitikken, i hovedsak næringsorienterte, mens overgangen til velferd og bosetting (de overordnede målene) er mer uklar.

4.2 Innovasjon, verdiskaping og fordeling

Det er en nær sammenheng mellom innovasjon, verdiskaping, velferd og fordeling. For å belyse denne relasjonen på en god måte, går vi nærmere inn på fire elementer:

- Hva er verdiskaping?
- Forholdet mellom verdiskaping og velferd
- Hvordan innovasjon bidrar til verdiskaping
- Andre argumenter for offentlige inngrep – fordeling og politiske preferanser

Disse perspektivene vil være med på å danne et fundament for diskusjonen av problemstillingene. Hva er hovedgevinstene ved innovasjon/økt innovasjonshøyde og hva er de eventuelle samfunnsmessige kostnadene?

4.2.1 Hva er verdiskaping?

Verdiskaping kan sees på som bruk av kunnskap, kapital og/eller arbeid med det formålet å skape økonomiske verdier. Verdiskaping brukes mer presist om den verdiøkning et produkt eller en tjeneste får i hvert ledd av produksjonsprosessen eller verdikjeden. I hvert ledd er da verdiskapingen den tilleggsverdi hvert ledd eller hver bedrift gir produktet eller tjenesten.

Det er vanlig å skille mellom den verdiskapingen som skjer i en bedrift og på samfunnsnivå. I en bedrift er verdiskapingen skattbar næringsinntekt. Verdiskapingen defineres da som salgsinntekt minus produksjonskostnad, og for skatteformål får bedriften også trekke fra avskrivninger og rentekostnader. Det er altså overskuddet før finansposter og av- og nedskrivninger som grovt sett utgjør verdiskapingen og dermed grunnlaget for beskatning.

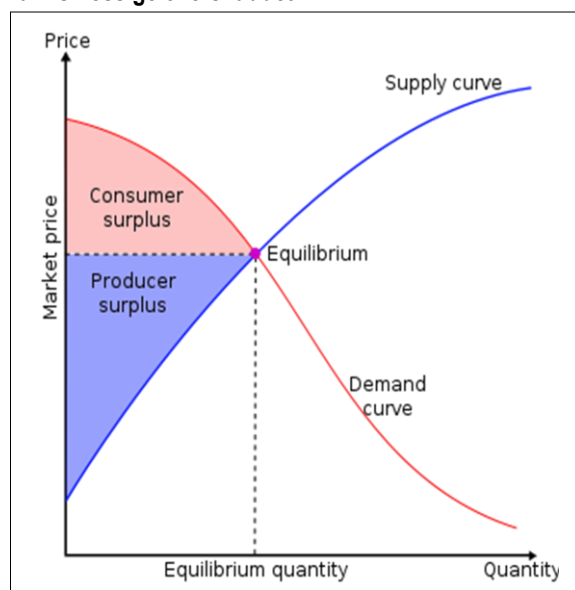
I Nasjonalregnskapet brukes bruttoprodukt som et mål for verdiskaping. Bruttoproductet er lik verdien av produserte varer og tjenester minus vareinnsats. Kapitalslit/avskrivninger er i ikke trukket fra, mens produktsubsidier som kan knyttet dirkete til produktet eller tjenesten er med. Dersom en summerer bruttoproduktene til alle bedriftene og produsentene i samfunnet, får en bruttonasjonalproduktet i samfunnet. Statistisk Sentralbyrå gir en grundigere beskrivelse av disse begrepene for de som ønsker å gå mer i dybden¹³.

4.2.2 Forholdet mellom verdiskaping og velferd

Det overordnede målet for samfunnsutviklingen er å bidra til størst mulig velferd. Det er en sterk sammenheng mellom verdiskaping og velferd. Denne beskrives nærmere i velferdsteorien¹⁴. Et hovedpoeng i velferdsteorien er at en fullkommen frikonkurranseøkonomi fører til størst mulig velferd i samfunnet. Verdiskaping og velferd blir da like hverandre, noe som kan illustreres i Figur 1 under.

I velferdsteorien måles verdiskaping/velferd gjennom det samfunnsmessige overskuddet. Dette illustreres i Figur 1. Det samfunnsmessige overskuddet er summen av konsumentoverskudd (consumer surplus) og produsentoverskudd (producer surplus). Dette innebærer at den samlede velferden/ verdiskapingen blir lik det fargelagte arealet i figuren.

Figur 1: Verdiskaping og velferd: det samfunnsmessige overskuddet



4.2.3 Hvordan innovasjon bidrar til verdiskaping

I praksis vil ikke forutsetningene for en frikonkurranseøkonomi være oppfylt¹⁵. Det eksisterer ulike former for markeds- og systemsvikt, noe som legitimerer offentlig inngrep under forutsetning av at markeds- og systemsvikten er større enn styringssvikten. For virkemiddelapparatet blir det dermed om å gjøre å korrigere markedene på en slik måte at en bidrar til at det samfunnsmessige overskuddet blir størst mulig. I praksis handler dette om å bidra til å øke salgsinntektene og redusere kostnadsnivået i bedriftene gjennom å realisere prosjekter som ellers ikke ville blitt iverksatt. Dette innebærer igjen at å bidra til innovasjon blir sentralt¹⁶. Gjennom å bidra til produkt og tjenesteinnovasjoner flyttes etterspørselskurven i Figur 1 oppover mot høyre, noe som innebærer at det samfunnsmessige overskuddet vil bli høyere. Tilsvarende fører prosessinnovasjoner til at tilbudskurven flyttes nedover mot høyre. Dette bidrar også til større samfunnsmessig overskudd.

Basert på denne forståelsen av verdiskaping, vil det også være slik at virkemiddelapparatet kan bidra til dette gjennom å bidra til økt samarbeid og kompetanse. Deres bidrag her vil imidlertid være mer indirekte. Økt samarbeid og kompetanse bidrar primært til verdiskaping gjennom ulike innovasjoner. Dette fører til at det vil ta lengre tid å oppnå økt verdiska-

¹³ <http://www.ssb.no/emner/09/01/begreper/>

¹⁴ Se http://en.wikipedia.org/wiki/Welfare_economics for en nærmere oversikt

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/houer/2002/nou-2002-2/5/2.html?id=366214>

¹⁶ Innovasjon er nærmere definert i kapittel 3.2.

ping, men slike tiltak kan imidlertid ha stor betydning for verdiskapingen på sikt.

Prosjekter som har forskjellig innovasjonshøyde vil trolig bidra til verdiskaping i bedriftene på ulike tidspunkt. Basert på en gjennomsnittbetragtning, vil det ta lengre tid å realisere de fulle effektene av prosjekter som har en høy innovasjonshøyde. Det betyr at en vil kunne oppnå dårligere resultater når det gjelder verdiskaping på kort sikt, men bedre resultater på lang sikt. Avhengig av type innovasjon, vil det samme kunne gjelde for sysselsetting. For virkemiddelapparatet sin del blir det dermed om å gjøre å finne en fornuftig avveining mellom hva som gir langsiktige bidrag og hva som bidrar på kort sikt.

4.2.4 Andre argumenter for offentlige inngrep – fordeling og politiske preferanser

Myndighetene kan ha andre prioriteringer enn samfunnsøkonomisk optimal ressursutnyttelse. En kan, med utgangspunkt i mikroøkonomisk teori, også argumentere for at samfunnet har en velferdsfunksjon, der samfunnets egne prioriteringer (eller prioriteringer samfunnet har på vegne av innbyggerne) inngår. Disse prioriteringene kan blant annet omfatte politiske preferanser, som for eksempel preferanser knyttet til en jevnest mulig inntektsfordeling, til

tilgang på velferdstjenester for alle, til distriktpolitikken, til skattepolitikken, til miljøpolitikken eller til andre politikkområder. På den måten kan en prioritere mellom ulike paretooptimale situasjoner (fordelingsspørsmål), men også å legge vekt på andre forhold framfor effektiv ressursallokering.

Ser en disse argumentene i forhold til denne utredningen, så er det slik at både Innovasjon Norge og SIVA har et distriktpolitisk oppdrag fra KRD. Dette betyr at det er noe mer enn rene verdiskapingsmessige argumenter som begrunner virkemiddelbruken. Dette innebærer, som nevnt tidligere, at aktørene i virkemiddelapparatet må forholde seg til en kompleks målstruktur og balansere mellom ulike typer målsetninger. Det mest sentrale dilemmaet er knyttet til forholdet mellom verdiskaping og innovasjon på den ene siden samt fordeling og bosetting/arbeidsplasser på den andre siden. Hva en velger å prioritere her, er først og fremst avhengig av hvilke politiske preferanser en har. Dette er noe som vi vil ta hensyn til ved diskusjonen av studiens problemstillinger.

Kapittel 5. Metodisk opplegg

I dette kapittelet presenteres det metodiske opplegget for utredningen. Utredningens datagrunnlag er i stor grad hentet fra sekundærkilder og intervjuer med sentrale personer i virkemiddelapparatet nasjonalt og regionalt. Det metodiske opplegget har vært tredelt. Det er:

- Gjennomført en enkel litteraturgjennomgang
- Gjennomført kvalitative intervjuer med sentrale personer i virkemiddelapparatet
- Gjort analyser av eksisterende kvantitative data

I det videre gir vi en nærmere beskrivelse av de ulike metodiske verktøyene.

5.1 Litteraturgjennomgang

Det er gjennomført flere analyser av de virkemidlene og problemstillingene som omfattes av denne utredningen. Disse har berørt problemstillingene som belyses i dette prosjektet i større eller mindre grad. For å få fram hva disse bidrar med i forhold til å belyse studiens problemstillinger, har vi gått gjennom et utvalg av publikasjoner. Vi har først og fremst konsentrert oss om arbeider som dekker de virkemidlene som evalueringen skal ta for seg, men i tillegg vi har også sett på noen mer generelle arbeider.

5.2 Kvalitative intervjuer

Det er gjennomført personlige intervjuer med ressurspersoner både regionalt og nasjonalt. Vi har oss intervjuet representanter fra følgende aktører:

- Kontaktpersoner/programleder for virkemidlene
- Regionale virkemiddelaktører

I det følgende gis det en nærmere oversikt over hvem vi har snakket med innen de ulike aktørgruppene og hvor mange intervjuer vi har utført. Vi har brukt mest ressurser på å gjennomføre intervjuer med regionale representanter for virkemiddelapparatet. Disse vil ha særlig innsikt i hva som er mulig å få til i sitt fylke.

5.2.1 Kontaktpersoner/programleder for virkemidlene

Vi har gjennomført intervjuer med alle kontaktpersonene/programlederne for de ulike virkemidlene, det vil si totalt ni intervjuer. Med unntak for SIVAs virkemidler, har vi gjennomført alle intervjuene som personlige intervjuer.

5.2.2 Regionale virkemiddelaktører

Vi har gjennomført intervjuer med virkemiddelaktører i fem utvalgte fylker. For å få dekket ulike landsdeler, få med fylker med ulike forutsetninger og fylker med en betydelig virkemiddelinnsetning, har vi besøkt Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Hedmark. I hvert fylke er intervjuene gjennomført gjennom en kombinasjon av individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer. Under gis det en nærmere oversikt over hvilke aktører vi har dekket innen for hver av disse kategoriene.

Individuelle intervjuer

I hvert fylke har vi gjennomført individuelle intervjuer med følgende aktører:

- Lederen av fylkeskommunens næringsavdeling
- Lederen av Innovasjon Norge sitt distriktskontor
- Den regionale representanten for Norges forskningsråd
- Den regionale representanten for SIVA
- Prosjektleder for VRI

Fokusgruppeintervjuer

For å få fram detaljert og praksisnær kunnskap knyttet til de ulike problemstillingene, har vi også gjennomført fokusgruppeintervjuer i hvert fylke. Vi har snakket med:

- 3-5 saksbehandlere fra fylkeskommunens næringsavdeling.
- 3-5 saksbehandlere fra Innovasjon Norge

Fokusgruppeintervju utnytter intervjuets evne til å behandle en problemstilling dyptgående, samtidig som en utnytter fordelene med den dynamikken som

kan oppstå gjennom gruppeprosesser når et emne legges ut til diskusjon blant flere informanter samtidig. Bruk av fokusgruppeintervju har flere fordeler. For det første er det mulig å oppnå stor variasjonsbredde i de data som samles inn, da forskjellige deltakere ofte vil representere forskjellige holdninger. For det andre kan intervjuerens påvirkning være mindre i fokusgrupper enn i enkeltintervju - ved at deltakerne hovedsakelig kommuniserer innbyrdes i stedet for kun å kommunisere med intervjueren. Ved siden av dette kan gruppedynamikken i en fokusgruppe resultere i at det oppstår felles ideer som kan være relevante for prosjektets videre analyse.

Når det gjelder det konkrete innholdet i fokusgruppeintervjuene, har vi blant annet dekket følgende spørsmål:

- Er det mange innovative prosjekter som får avslag?
- Er det mulig å øke innovasjonsinnholdet i dagens prosjekter?
- Hva skjer hvis lista legges høyere? Hva vil være de geografiske og bransjemessige konsekvensene?
- Hvordan må det eventuelt jobbes med dagens bedrifter for å få økt innovasjonsinnholdet?
- Finnes det bedrifter i fylket som ikke er "kunder" i dag, men som ved å bli det hadde økt innovasjonshøyden i porteføljen?
- Hvordan må ev virkemiddelapparatet endre seg for å komme i inngrep med slike bedrifter?

5.2.3 Gjennomføring av intervjuene

Alle intervjuene ble utført ved hjelp av en semistrukturert intervjuguide. I intervjuguiden var det både en kombinasjon av standardspørsmål og åpne spørsmål. Dette har gitt oss muligheten til å sammenligne ulike svar mellom informantene, men også generere detaljerte, forklarende og eksemplifiserende svar.

Når det gjelder spørsmål som krever refleksjon og/eller vurdering av fortid og fremtid, viser våre erfaringer at det er en fordel at informantene får tenkt gjennom problemstillingene på forhånd. Dette gir mer verdifulle og gjennomtenkte svar. For å ta hensyn til dette, ble sendt ut en intervjuguide på forhånd til alle intervjudeltakerne.

5.3 Kvantitative data

Oxford Research og NIBR delvis besitter og delvis har kjennskap til en rekke aktuelle datasett som enten kan være med på å belyse studiens problemstillinger på et overordnet nivå eller for de enkelte virkemidlene. Vi har gjort en nærmere vurdering av hvor nyttige ytterligere analyser av de eksisterende datasettene vil være for å besvare studiens problemstillinger. Slik vi ser det, er det særlig to datasett som kan bidra her:

- Innovasjon Norges saksoppfølgingssystem og kundeeffektundersøkelse (dekker Distriktsrettede risikolån, Distriktsutviklingstilskudd, Etablererstipend, OFU/IFU)
- SSB innovasjonsundersøkelse påkoblet data fra bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) samt tilsagnsdata fra virkemiddelapparatet

Under beskriver vi disse dataene nærmere samt hva de har bidratt med i forhold til å svare på studiens problemstillinger.

5.3.1 Innovasjon Norges saksoppfølgingssystem og kundeeffektundersøkelse

Innovasjon Norge har et eget saksoppfølgingssystem (SOPP) og dette inneholder en rekke opplysninger om hele befolkningen av tilsagnsmottakere. Blant annet inneholder det opplysninger om type virkemiddel, tilsagnsbeløp, sentralitet, distriktpolitisk virkeområde og saksbehandlingens vurdering av innovasjonshøyden i prosjektet. Dette materialet gjør det mulig å belyse flere av de sentrale problemstillingene i prosjektet. Særlig er det egnet til å si noe om den første hovedproblemstillingen, men det er også et viktig fundament for å kunne si noe om hovedproblemstilling 2 og 3.

Innovasjon Norges saksoppfølgingssystem er ikke i stand til å si om resultater og effekter av prosjektene. For å kunne gjøre det, er avhengig av å benytte seg av Innovasjon Norges sine kundeeffektundersøkelser. Oxford Research har siden 2004 hatt ansvaret for å gjennomføre disse blant et representativt utvalg av Innovasjon Norges kunder. Kundeeffektundersøkelsen består av en før- og en etterundersøkelse. Førundersøkelsen gjennomføres, til tross for navnet, året etter at tilsagnet fra Innovasjon Norge ble gitt, mens etterundersøkelsen gjennomføres fire år etter.

Kundeeffektundersøkelsen har to hovedformål:

- Et internt formål som søker å bidra til forbedring og videreutvikling av Innovasjon Norges virksomhet overfor kundene.
- Et eksternt formål som dreier seg om å dokumentere overfor omverdenen at man har fått igjen noe for de pengene som er investert i Innovasjon Norges aktiviteter.

På bakgrunn av spørsmålsstillingene og tidspunktet for gjennomføringen av undersøkelsen, er det slik at det er etterundersøkelsen som primært egner seg til dokumentasjon av effekter jfr. det eksterne formålet nevnt over. Dette gjelder både effekter i form av innovasjon og sysselsetting. Det vil dermed være etterundersøkelsen som vil være utgangspunktet for vår analyse.

Så langt har Oxford Research gjennomført etterundersøkelser blant de som har fått støtte fra Innovasjon Norge i perioden fra 2003-2007. Gjennom å ta utgangspunkt i undersøkelser fra fem forskjellige årskull, blir resultatene mer robuste. Det innebærer at de blir mindre utsatt for tilfeldige variasjoner som kan være knyttet til enkeltår.

I tabellen under gis det en oversikt over den samlede populasjonen samt hvor mange som har svart i de ulike årene. Når en tar utgangspunkt i alle virkemidlene, har totalt 4904 virksomheter svart på etterundersøkelsene. Dette tilsvarer en andel på 17 prosent av populasjonen.

Tabell 3: Oversikt over populasjon og antall svar for Innovasjon Norges etterundersøkelser

Årgang	Populasjon	Antall svar
2003	6287	759
2004	5737	961
2005	6202	1000
2006	5195	1168
2007	5729	1016
Totalt	29150	4904

Kilde: Oxford Research AS

I denne studien er det bare fire av Innovasjon Norge virkemidler som inngår, og i tabellen nedenfor vises det hvor mange tilsagnsmottakere som har svart for disse. Som det framgår, har vi et godt grunnlag å bygge på analysen på. Antall svar varierer fra 213 bedrifter for de som har fått Distriktsrettede risikolån til 554 for Etablererstipend. Det betyr at de resultatene som vi kommer frem til vil være rimelig robuste på virkemidelnivå.

Tabell 4: Antall svar etter tjeneste og program for de som har fått støtte i perioden 2003-2007.

Tjeneste og program	Antall svar
Distriktsrettede risikolån	213
Distriktsutviklingstilskudd	540
OFU/IFU	229
Etablererstipend	554

Kilde: Oxford Research AS

5.3.2 SSBs innovasjonsundersøkelse, bedrifts- og foretaksregisteret og tilsagnsdata

Hovedgrunnet her er statistikk over næringslivets FoU- og innovasjonsvirksomhet fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Vi har imidlertid også i stor utstrekning brukt bedrifts- og foretaksregisteret (BoF/SSB), oversikt over bedrifter i SIVA-anlegg, bedrifter med støtte fra Innovasjon Norge og bedrifter med støtte fra Norges forskningsråd.

FoU- og innovasjonsstatistikken (SSB) baserer seg på en utvalgsundersøkelse blant 6300 foretak (2008) i næringslivet. Dette er foretak der FoU-virksomhet regnes som aktuelt. Utvalget dekker store deler av industrien og forretningsmessig tjenesteyting, foruten enkelte andre bransjer (bl.a. fiskeoppdrett, olje/gass/bergverk, bygg/anlegg). Undersøkelsen og resultater er utarbeidet etter retningslinjer trukket opp av OECD og Eurostat (OECD 2002, 2005).

FoU- og innovasjonsundersøkelsen gjennomføres annen hvert år, men der det er gjort enkelte mindre omfattende undersøkelser de mellomliggende årene. Vanligvis omfatter undersøkelsen alle enheter i næringslivet med minst 50 sysselsatte. I tillegg er alle enheter med 10-49 sysselsatte som rapporterte FoU-virksomhet i forrige undersøkelse tatt med. Blant de øvrige enhetene med 10-49 sysselsatte er det trukket et tilfeldig utvalg, stratifisert etter 2-siffer næring og størrelsesgruppe. Trekkprosenten er i hovedsak 35, men i noen strata er fem og ti prosent brukt. Utvalget er vanligvis på cirka 5000 enheter. For generell dokumentasjon av statistikken henvises det til SSB (Petterson og Gundersen 2005 og SSB 2011).

KRD og NFR har finansiert en utvidelse av grunnlaget for FoU-statistikken som produseres av Statistisk sentralbyrå. Utvidelsen gjelder data for 2006 og nå også 2008. For disse årene er utvalget endret slik at også foretak med 5-9 sysselsatte er med i undersøkelsen. Utvalget for disse to årene er derfor større enn tidligere, og utgjør ca 6800 enheter i 2006 og ca 6300 enheter i 2008. Fou- og innovasjonsstatistikken generelt og utvidelsen spesielt er dokumentert i flere

tidligere publikasjoner (Gundersen 2011, Gundersen og Onsager 2012).

Enheten i undersøkelsen er foretak, men med nedbryting av visse variabler på bedrift. Et foretak kan bestå av en eller flere bedrifter. Bedrift er en geografisk lokalisert enhet med hovedaktivitet avgrenset til én næringsundergruppe, og er den minste enheten SSB samler inn næringsstatistikk for. Hvis et foretak bare består av en bedrift, så er bedrift og foretak identiske enheter. Et foretak med bedrifter i forskjellige næringer eller på forskjellige steder vil bestå av flere bedrifter. Bedrift gir dermed den mest detaljer-

te fordeling av nyttiggjort FoU på næring eller region (Gundersen og Solheim 2002, Gundersen 2011).

Kombinerer vi den utvidelsen av utvalget vi har for 2006 og 2008 med oppsplitting av enhetene i bedrifter, får vi et datamateriale på 13 500 enheter for hvert av de to aktuelle årene. Dette materialet er bedre egnet for regionale analyser da vi får muligheten til å gå ned på et ganske lavt geografisk nivå uten at resultatene mister sin robusthet.

Kapittel 6. Hva sier tidligere studier – kort litteraturgjennomgang

I dette kapitlet presenteres noen sentrale og relevante funn i et utvalg norske analyserapporter utarbeidet de siste fem årene. Disse omhandler vurderinger av effekter og innretningen av virkemidler og virkemiddelaktører. Vi har i presentasjonen under særlig vektlagt de funnene som er knyttet til spørsmålet om mulige konsekvenser av økt innovasjonshøyde. For å gjøre gjennomgangen mest mulig oversiktlig, har vi valgt å gruppere studiene ut fra de forskjellige hovedaktørene i virkemiddelapparatet.

6.1 Innovasjon Norge

6.1.1 Econ Pöyry m. fl. (2010) Evaluering av Innovasjon Norge

Andelen prosjekter i Innovasjon Norges portefølje med formål innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå bør bli høyere. Begrunnelsen for å støtte prosjekter med stor innovasjonshøyde er størst for prosjekter som også er forbundet med stor risiko. Andelen slike prosjekter framstår som for lav i dag i Innovasjon Norges portefølje og bør økes. Lite risikofylte prosjekter vil lettere kunne få finansiering fra andre enn Innovasjon Norge. Færre geografiske og sektormessige bindinger i tilgjengelige virkemidler vil trolig gjøre det enklere for Innovasjon Norge å fremme de mest innovative prosjektene.

Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger kan oppnås både ved å støtte regionale innovasjonsprosjekter og prosjekter som søker å videreutvikle regionalt baserte ressurser. Innovasjonshøyden i innovasjonsprosjektene vurderes imidlertid til for lav for reelt å bidra til regional verdiskaping. I økende grad vil de innovative bedriftene være lokalisert i sentrale strøk, bl.a. som en følge av bedriftenes behov for å være lokalisert i arbeidsmarksregioner hvor de er sikret tilgang på spesialisert arbeidskraft. Som følge av sterk vektlegging av målet om å bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, brukes forholdsmessig klart mer ressurser til bistand til bedrifter i næringsvake distrikter enn i sentrale strøk. Skal Innovasjon Norges innovasjonsbidrag øke må ressursandelen til bedrifter i sentrale strøk øke. Midler bør ikke øremerkes sentrale områ-

der. Evalueringen viser best resultater for programmer som ikke øremerkes geografisk. Hvert enkelt virkemiddel bør utvikles slik at det er åpent for bedrifter fra hele landet. Minimumskravene til innovasjonsinnhold bør være like over hele landet.

Geografiske hensyn kan ivaretas ved å dele opp tilgjengelige midler slik at ulike geografiske regioner får ulik mengde tilgjengelige midler til disposisjon innenfor enkelte ordninger, slik det i dag gjøres for KRDs bevilgninger til fylkeskommunene til bruk for å fremme regional utvikling. Gjennom dette muliggjøres fortsatt prioritering av næringsvake områder. En konsekvens kan være at for eksempel innovasjonshøyden blir lavere i slike prosjekter. I så fall er det en legitim konsekvens av å forbeholde midler til bestemte regioner.

6.1.2 NIFU-STEP (2008) Innovasjon Norge – noen utfordringer

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.

De politiske rammebetingelsene Innovasjon Norges arbeider innenfor setter de viktigste begrensningene for i hvilken grad selskapet kan prioritere innovasjonsprosjekter. Samtidig har Innovasjon Norge et potensial for å dreie forvaltningen av sine tjenester slik at selskapet får et klarere fokus på innovasjon.

6.1.3 Oxford Research (2011) I hvilken grad bidrar Innovasjon Norge til innovasjon? En analyse av de støttede prosjektenes innovasjonsinnhold

Prosjektene som er støttet av Innovasjon Norge har gitt viktige innovasjonsbidrag. Bidraget er størst i forhold til utvikling og for bedring av produkter/varer og tjenester. Analysen viser at det er stor forskjell i innovasjonsbidraget mellom ulike tjenester og programmer og mellom ulike næringer. Samlet sett er innovasjonsbidraget størst for bedrifter innen industri, bergverksdrift og utvinning. Deretter følger tjenesteytende næringer, mens innovasjonsbidraget er lavest innen for jordbruk, skogbruk og fiske. Et funn i analysen er at med unntak for en lavere innovasjonshøyde, er det en like stor andel av prosjektene som bidrar til innovasjon på minst ett område innen det distriktpolitiske virkeområdet, og det er heller ingen forskjeller i hvor mange områder som prosjektene i gjennomsnitt bidrar til økt innovasjon på.

Innovasjonshøyden i prosjektene er relativ lav. Prosjektene har bidratt til radikale innovasjoner i 24 prosent av prosjektene, hvilket indikerer at det er et forbedringspotensial knyttet til innovasjonshøyde. Diskusjonen rundt innovasjonshøyde må imidlertid sees i forhold til det brede sett av målsetninger og føringer som IN må forholde seg til. For IN er det den samlede måloppnåelsen som er sentral, ikke bare innovasjonshøyden.

Det er store ulikheter i innovasjonshøyden mellom prosjekter innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Gjennomgående er det slik at prosjektene skårer høyere utenfor det distriktpolitiske virkeområdet enn innenfor. Samtidig er det stor variasjon i innovasjonshøyden mellom tjenester og programmer. Innovasjonsprosjektenes betydning for forventet fremtidig konkurranseevne og lønnsomhetsutvikling er uavhengig av innovasjonshøyde og det er ingen forskjell for bedrifter utenfor og innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Prosjektenes betydning for forventet fremtidig overlevelse er mer avhengig av innovasjonshøyde og det er ingen forskjell for bedrifter utenfor og innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Prosjektenes betydning for

forventet utvikling i antall ansatte og forventninger til økt eksport er i større grad avhengig av innovasjonshøyde og det er forskjeller for bedrifter utenfor og innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

6.1.4 Nordlandsforskning (2006) Flere og bedre bedriftsetableringer? Evaluering av Innovasjon Norges stipendordninger 1999-2005

Ulike forretningsideer har ulike ressurskrav, forskjellig utviklingstid og fører til ulike resultater. Nordlandsforskning evaluering av Innovasjon Norges stipendordninger illustrerer dette på en god måte. De stipendordningene som fokuserte på de enkleste og minst komplekse forretningsideene (Etablererstipend og BU-Etablererstipend) gikk raskere med overskudd enn det som var tilfelle for mottakerne av oppfinnerstipend og inkubatorstipend. Samtidig viste evalueringen at mottakerne av oppfinnerstipend og inkubatorstipend i gjennomsnitt hadde etablert bedrifter som var større både målt i omsetning og antall ansatte.

6.1.5 Econ Pöyry (2011) Evaluering av NCE-programmet

Programmets hovedmål er å bidra til økt verdiskaping gjennom å utløse og forsterke samarbeidsbaserte innovasjons- og internasjonaliseringprosesser i næringsklynger med klare ambisjoner og stort potensial for vekst. Programmet er på vei til å nå sine mål og har satt i gang og gjennomført flere aktiviteter som med stor sannsynlighet bidrar til å øke næringsmiljøenes innovasjonsevne og konkurransekraft. Erfaringer så langt tyder på at det er langs innovasjonsaksen flest aktiviteter er igangsatt og potensialet for konkrete resultater er størst. Det anbefales at programmet gis en tydeligere innovasjonsprofil, med økt vektlegging av og krav til utløst innovasjon i prosjektene.

6.1.6 Menon og NIFU (2011) Arena-programmet - stimulerer klyngebasert næringsutvikling

Arena-programmet er et klyngeutviklingsprogram som tilbyr finansiell og faglig støtte til langsiktig utvikling av regionale næringsmiljøer. Programmet lykkes med å realisere hovedmålet om å styrke regionale næringsmiljøers evne til innovasjon og verdiskaping gjennom økt samspill mellom næringsaktører, kunnskapsmiljøer og det offentlige. Svært få

prosjekter har aktiviteter rettet mot kommersialisering og nyetableringer, og få bedrifter rapporterer at prosjektene de har deltatt i har bidratt til nyetableringer.

6.1.7 NIFU (2010) Evaluering av NyVekst

Tjenesten Nyvekst har til formål å stimulere utviklingen av mer vekstkraftige bedrifter i distriktene. Evalueringen viser at ordningen er overdimensjonert i forhold til tilfanget av vekstbedrifter, hvilket har medført at rammen for ordningen er overdimensjonert og også at det er gitt tilsagn til en del bedrifter som i begrenset grad tilfredsstiller kriteriet om et betydelig vekstpotensial.

6.1.8 BI (2011) Verdiskaping i åpen innovasjon

Innovasjon Norge stimulerer til økt grad av åpen innovasjon gjennom krav om dokumentasjon av krevende kunderelasjoner i sine FoU kontrakter under IFU/OFU ordningen. Det er forskningsmessig svært krevende å fange opp de fulle konsekvensene av åpen innovasjon. Når innovasjonsprosesser skjer i komplekse industrielle system blir resultatene vanskeligere å overskue. De kan dukke opp i andre organisatoriske sammenhenger og produktområder enn opprinnelig tiltenkt og utnyttes av nye partnere i andre industrielle nettverk etter oppkjøp og fusjoner. Rapporten presenterer suksesskriterier knyttet til incentivforenelighet, organisatorisk balanse, teknologi- og markedsorientert innovasjon, politiske føringer og kulturelle premisser, sektorer og vendepunkt og dynamiske forløp.

6.2 SIVA

6.2.1 NIBR og Oxford Research (2010) Infrastruktur gjør forskjell. Evaluering av SIVA 2002-2008

SIVA har stor betydning for å realisere infrastruktur knyttet til innovasjonsselskapene omkring i landet. SIVA bidrar både med kompetanse og kapital, og begge delene er av stor betydning lokalt.

Evalueringen viser at det er behov for å se nærmere på finansieringen av innovasjonsselskapene. Det er behov for en mer stabil finansiering av innovasjonsselskapene og utvikling av de forretningsmodellene som selskapene drives etter. SIVA har en viktig rolle som aksjonær og som rådgiver for selskapene og bør

ta en rolle i å utvikle modeller som kan gjøre selskapene mer økonomisk bærekraftige. Dette kan skje bl.a. ved at programmene gjøres mer permanente, eller ved at innovasjonsselskapene tilføres mer inntekter fra eiendomsselskapene, ved å ta eierskap i bedriftene lokalisert hos selskapet i større grad og ved å få en mer avtalt rolle i forhold til kommunal førstelinjetjeneste. Behovet for å utvikle nye forretningsmodeller varierer mellom type innovasjonsselskap. Andre finansieringsformer, for eksempel det å selge konsulenttjenester og andre prosjekter i markedet vil kunne ta fokus vekk fra hovedvirksomheten, som er å drive innovasjonsselskapet. Økt brukerbetaling av tjenestene innovasjonsselskapene leverer er et greit alternativ, dersom kostnadene ikke blir for høye for brukerne. Da risikerer man å havne i en situasjon der det ikke blir kostnadsdekning for innovasjonsselskapene, noe som kan medføre at innovasjonsaktivitetene termineres av økonomiske grunner.

Antallet innovasjonsselskaper har økt meget sterkt det siste ti-året, og det er neppe behov for særlig mange nye selskaper. SIVA bør derfor konsolidere sine aktiviteter på innovasjonssida og konsentrere seg om å utvikle selskapene til å bli sterkere bidragsytere til nyskaping og innovasjon. Dette betyr at selskapet, innen dagens ressursrammer, ikke bør pålegges nye oppgaver, og at det selv ikke bør initiere nye arbeidsområder.

6.2.2 Oxford Research (2011) Tid for konsolidering. Effektiv vurdering av innovasjonsselskapene i Trøndelag

Finansieringen gjennom virkemidler utgjør en bunnplanke for de fleste innovasjonsselskapene. Virkemidlene er innrettet mot bestemte aktiviteter, som bedriftsinkubasjon og bedriftsutvikling, mens selskapenes øvrige finansiering, med unntak av rammetilskudd fra kommunene, i all hovedsak brukes til spesifikke prosjekter og oppdrag. For å opprettholdes er infrastrukturen av inkubatorer og bedriftsutviklingsdelen av næringshager avhengig av offentlige midler.

Kun deler av innovasjonsselskapenes aktivitet kan betegnes som bistand til etablering og utvikling av bedrifter. Selskapene påtar seg også i varierende grad konsulentoppdrag og involverer seg i ulike prosjekter, hvilket er aktiviteter som ikke nødvendigvis involverer selskapenes bedriftsporteføljer "innenfor eller utenfor veggene". Det bemerkes imidlertid at kompetansen som tilegnes innovasjonsselskapets personell gjennom denne aktiviteten også i sum kan komme bedriftsporteføljen til gode.

Det begrensede fokuset på bedriftsutvikling særlig i de små næringshagene skyldes i stor grad at tilfanget av initiativer er lite. Men i målsetningene for SIVAs andre næringshageprogram (2006-11) er det vektlagt at innovasjonsselskapene skal være noe mer enn en samlokalisering av bedrifter. De skal nå i tillegg bidra til regional verdiskaping og vekst i eksisterende og nyetablerte bedrifter.

6.2.3 Oxford Research (2010) Nyttig, men sårbart. Evaluering av Innovasjonsforum Nordland og innovasjonsnettverket i Nordland

De grunnleggende strukturelle utfordringene i selskapene knytter seg i hovedsak til å være en reell utviklingsaktør, manglende kritisk masse i forhold til bedrifter, ressurser og kompetanse samt sterk avhengighet av offentlig støtte for å kunne videreføre dagens driftsmodell. Utfordringen for de fleste innovasjonsselskapene, med unntak av forsknings- og kunnskapsparke, er tilgangen på ressurser og tilfanget av bedrifter. Det ble undersøkt hvilket tilfang næringshagene og inkubatorene hadde av etablerere og vekstbedrifter. Konklusjonen var at næringshagene i stor grad må akseptere alle interesserte leietakere, og i liten grad kan være selektive i oppbyggingen av sin bedriftsportefølje; man har ikke mulighet for å velge bort bedrifter som ikke er innrettet mot innovasjon og vekst. Også når det gjelder for eksempel de distribuerte inkubatorløsningene rapporteres det om begrenset tilfang av initiativer.

6.2.4 NORUT (2008) Hager i skiftende landskap - Evaluering av SIVAs næringshagesatsning

Næringshagene er mer enn samlokalisering av bedrifter. De er også lokale og regionale utviklingsaktører og har et vidt nedslagsfelt både tematisk og geografisk. De regionale utviklingsoppgavene er en del av en strategi for å sikre finansiering på lengre sikt. Den utvidete rollen kan også henge sammen med erfaringer om at det er vanskelig å leve opp til ideen om bransjemessig profilering. Grunnlaget for dette har ofte ikke vært til stede, noe som har gitt mindre grunnlag for næringshageselskapene til å drive med for eksempel mer spissede former for kompetanseheving.

De regionale virkemiddelaktørene følger utviklingen i de enkelte næringshagene, samtidig som de gjennom regionale partnerskap og "innovasjonsteam" er i en kontinuerlig og krevende dialog med hverandre om innretningen av de næringsrettede virkemidlene

på fylkesnivå. I det lokale næringslivet utenfor næringshagen betraktes næringshagene både som viktige arenaer og møteplasser for næringslivet, og som et lokalt brohode til virkemiddelapparatet.

Hvorvidt det bildet som framkommer av de samlokaliserte bedriftene i næringshagene viser et innovasjonsmiljø beror på hvilken oppfatning en har av begrepet innovasjon. Få om noen av næringshagene matcher definisjonen av "radikale innovasjonsmiljø", men at det er flere som passer inn i et begrep som "utviklingsorientert miljø".

6.2.5 Nordlandsforskning (2009) Følgeevaluering av "FoU-inkubatorer med distribuerte løsninger"

Hovedmålet med FoU-inkubatorprogrammet er å bidra til økt regional innovasjon som så skal gi økt verdiskaping. Dette skal skje gjennom utvikling av nye forsknings- og kunnskapsbaserte bedrifter med stort vekstpotensial. Evalueringen viser at programmet i tråd med intensjonen om å utvikle distribuerte løsninger har etablert et inkubatortilbud over store deler av landet. Et betydelig antall bedrifter har gjennom inkubatortilbudet blitt hjulpet til mer effektiv etablering, og utvikling av forretningsideens innovasjons- og vekstpotensial.

6.2.6 Nordlandsforskning (2008) Resultatevaluering av SIVAs industri-inkubatorprogram

Hovedmålet bak inkubatorprogrammet er å bidra til omstilling og innovasjon i næringslivet ved å stimulere til utviklingen av vekstbedrifter i sfæren til større industribedrifter. En industri-inkubator er knyttet opp mot en større industribedrift eller samling av industribedrifter, som ønsker knoppskyting eller utvikling av nye bedrifter rundt seg. Morbedriftene er som regel av stor betydning for sysselsettingen og verdiskapningen på stedet de er lokalisert.

De fleste inkubatorbedriftene og prosjektene ville ikke blitt gjennomført i samme skala uten industri-inkubatorene. Industri-inkubatorprogrammet har dermed høy grad av innsatsaddisjonalitet på bedriftsnivået. En stor del av inkubatorbedriftene driver innovasjonsvirksomhet og den totale FoU-innsatsen er betydelig. Det er rimelig å anta at en betydelig del av de resultater og effekter som industri-inkubatorprogrammet kan vise til på bedrifts- og prosjektnivået er addisjonal.

6.3 Regionale utviklingsmidler

6.3.1 Oxford Research og NIBR (2009) Harmoni innen vide rammer. Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551, post 60.

Fylkeskommunene bestemmer hvordan virkemiddelbruken over kapittel 551.60 i statsbudsjettet benyttes; de gir rammetilsagn til Innovasjon Norge (brukes primært til distriktsrettede risikolån, distriktsutviklingstilskudd og Etablererstipend), direkte tilsagn til tilretteleggende prosjekter og tilsagn til andre kilder (kommunale og regionale næringsfond, Interreg med mer). Samlet viser evalueringen at fylkeskommunene følger de nasjonale føringene i sin bruk av midlene over post 60.

6.3.2 NIBR (2008) Virkemidler i distriktpolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60.

Analysen konkluderer med at midlene over kapittel 551.60 er en distriktpolitisk ekstrainsats. Sammenlignet med de øvrige distriktpolitiske virkemidlene representerer midlene et betydelig beløp (i overkant av 1,2 milliarder kroner i 2008), men sett i forhold til de omfattende målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken er det snakk om lite penger. Den strategiske analysen viser at det er samsvar mellom de nasjonale målsettingene og hvordan midlene brukes regionalt. En viktig årsak til dette er at målsettingene er så brede at fylkeskommunene opplever at de har tilstrekkelig handlingsrom.

6.3.3 Oxford Research (2010) Evaluering av Hordaland fylkeskommunes RUP-midler

Evalueringen viser at midlene bevilget direkte fra fylkeskommunen til tilretteleggende tiltak har en vesentlig utløsende effekt (addisjonalitet), men relativt liten direkte betydning i forhold til å bidra til økt verdiskaping. De bidrar i noen grad til videreutvikling av etablerte bedrifter gjennom innovasjon; prosjektene har bidratt til produktinnovasjon i 34 prosent av dem og prosessinnovasjon i 42 prosent. Prosjektene har relativt liten betydning i forhold til entreprenørskap; 19 prosent av prosjektene har bidratt til å generere nye bedrifter.

Evalueringen viser videre at midlene bevilget av Innovasjon Norge til bedriftsrettede tiltak bidrar til økt lønnsomhet i 53 prosent av tilsagnsbedriftene.

Midlene bidrar i vesentlig grad til sysselsetting. Basert på estimater fra et nasjonalt utvalg er det blitt skapt og reddet flest arbeidsplasser per prosjekt blant de som har fått tilsagn om distriktsrettede risikolån. Blant disse er det blitt skapt og sikret fra 1,8 til 2,4 arbeidsplasser per prosjekt. De tilsvarende tallene for mottakerne av distriktsutviklingstilskudd og Etablererstipend er henholdsvis 1,2 til 1,9 arbeidsplasser per prosjekt og 0,5 til 0,6 arbeidsplasser per prosjekt. 83 prosent av virksomhetene har fått økt fokus på innovasjonsvirksomhet. 2/3 av prosjektene som har fått tilsagn har ført til produktinnovasjon.

6.4 Andre rapporter

6.4.1 NIBR (2011) Regional innovasjon og næringsutvikling

I mer sentrale områder er det større innovasjonspotensial. Det er imidlertid betydelig variasjon mellom regioner (region typer) når det gjelder forutsetningene for innovasjon. Det er store og systematiske forskjeller i region typenes ressursgrunnlag relatert til størrelse og sentralitet. Det er særlig store forskjeller i region typenes tilgang på FoU-ressurser, personer med UoH-utdanning samt typer av næringskompetanse. Det er videre markante forskjeller i region typenes resultater målt i innovasjonsrater, nyetableringsrater og vekstrater i sysselsettingen i innovativ sektor, som er differensiert etter det samme regionale mønsteret. Det er imidlertid større forskjeller i region typenes bruk av formelle innovasjonsressurser (FoU-investeringer, yrkesaktive med UoH-utdanning i næringslivet) enn det er i region typenes innovasjonsrater (utenom patenter). Dette har sammenheng med at en stor andel av industrien driver mest med inkrementell innovasjon basert på erfaringsbaserte kompetansebaser der innslaget av formell FoU og ansatte med høyere utdanning er mindre viktig. Mye av denne industrien er nettopp lokalisert i mindre sentrale byer og distrikter.

6.4.2 NIFU (2011) Høyvekstforetak - utfordringer, behov og virkemidler

Rapporten gir en gjennomgang av hva som kjenner tegner vekstforetak og hvilke utfordringer og behov de har i ulike utviklingsfaser. En gjennomgang av entreprenørskapsrelevante tjenester i Innovasjon Norge tyder videre på at det er et stort potensial for å

spisse virkemidlene mot foretak med et stort vekstpotensial. Det foreslås blant annet at det sikres at de virkemidler som har størst interesse for høyvekstforetak er tilstrekkelig dimensjonert, og at foretak med det største vekstpotensialet gis prioritet. Et sentralt funn i litteraturen er at vekstforetakene utgjør en relativt liten gruppe av alle foretak, men disse har en meget stor betydning for sysselsettingsveksten.

6.4.3 SSB (2008) Evaluering av SkatteFUNN

SkatteFUNN-ordningen bidrar til økt innovasjonstakt i foretakene. SkatteFUNN-prosjektene bidrar til utvikling av nye produksjonsprosesser og i noen grad til nye produkter for foretaket. Foretakene som samarbeider med andre foretak lykkes i størst grad med sine innovasjoner. Ordningen ser imidlertid ikke ut til å bidra til innovasjoner i form av nye produkter for markedet eller foretakenes patentering. Den økte FoU-innsatsen som SkatteFUNN-ordningen fører til, viser seg å ha størst positiv effekt i FoU-intensive næringer og fylker.

6.5 Oppsummering

Flere av rapportene fremholder at det er en konflikt mellom målsetningene om økt innovasjonshøyde og en særlig satsing innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. En relativt liten andel av de midlene som forvaltes gjennom Innovasjon Norge går til prosjekter med høy grad av innovasjon. I mer sentrale områder er det større innovasjonspotensial. De innovative bedriftene er i forholdsvis stor grad lokalisert i sentrale strøk, slik at øremerking av midler til distriktene utgjør en barriere mot økt innovasjonshøyde. Tilfanget av prosjektsøknader fra bedrifter i distriktene er lavt. Det er stor forskjell i innovasjonsbidraget mellom ulike tjenester og programmer og mellom ulike næringer.

Både Arena- og NCE-programmet lykkes med å realisere målsetningene om å styrke innovasjon og verdiskaping i nettverk og næringsklynger. SIVA har stor betydning for å realisere infrastruktur knyttet til innovasjonsselskapene omkring i landet. Kun deler av næringshagens aktivitet kan betegnes som bistand til etablering og utvikling av bedrifter, hvilket i stor grad skyldes at tilfanget av initiativer er lite.

Kapittel 7. Innovasjonshøyde

Hovedformålet med dette kapitlet er å kartlegge hvilke resultater som oppnås som følge av innovasjon. I hvilken grad er det lønnsomt å innovere?

I dette kapitlet brukes SSBs FoU- og innovasjonsundersøkelse (CIS). Dette materialet er koblet sammen med Det sentrale bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) som er videreutviklet ved NIBR. Vi har altså en database som dekker perioden 2002-2009 med alle norske bedrifter, der data fra CIS er koblet på. Dette materialet vil vi bruke til å avdekke hvordan ulike grupper av bedrifter (mht. innovasjonsegenskaper) utvikler seg over tid og varierer mellom ulike grupper (regioner, næringer, størrelser). Vi sammenligner altså en gruppe av bedrifter over tid (paneldata) eller bedrifter med felles kjennetegn mellom ulike kategorier. Det betyr at vi ikke benytter de vektene som SSB har beregnet for enhetene (CIS er delvis en utvalgsundersøkelse). Resultatene som presenteres her kan dermed ikke sammenlignes med offisiell statistikk og forteller altså ikke noe om volumet av innovasjon i ulike deler av norsk næringsliv.

I FoU- og innovasjonsundersøkelsen er det spurt om ulike former for innovasjon. Disse er definert slik i "Indikatorrapporten" (Norges forskningsråd 2009), basert på slik Statistisk sentralbyrå formuleringer i skjemaet (Statistisk sentralbyrå 2011):

- Produktinnovasjon er en vare eller tjeneste som enten er ny eller vesentlig forbedret med hensyn til egenskaper, tekniske spesifikasjoner, innebygd software eller andre immaterielle komponenter eller brukervennlighet. Innovasjonen skal være ny for foretaket, men må ikke nødvendigvis være ny for markedet.
- Prosessinnovasjon omfatter nye eller vesentlige forbedrede produksjonsteknologi og -metoder eller metoder for levering av varer og tjenester. Foretaket må ikke nødvendigvis være den første til å introdusere denne prosessen.
- Organisatorisk innovasjon er gjennomføring av ny eller vesentlig endret struktur i foretaket eller ledelsesmetoder for å øke foretakets bruk av kunnskap, kvaliteten i varer og tjenester eller effektiviteten i arbeidsprosessen.
- Markedsmessige innovasjon er introduksjon av ny eller vesentlig endret design, samt introduksjon av nye eller vesentlig endrede salgsmetoder for å gjøre foretakets produkter mer attraktive eller for å åpne for nye markeder.

- Patentering. Om foretaket har søkt om patent for en oppfinnelse gjort av foretaket

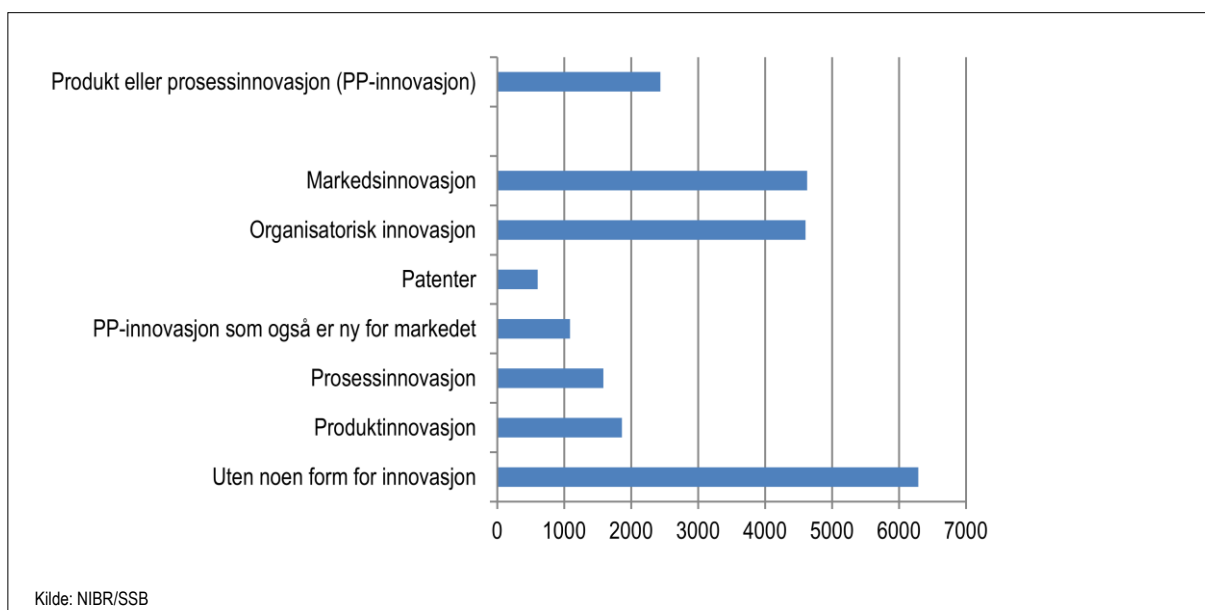
Produkt- og prosessinnovasjon (PP-innovasjon) kalles gjerne for teknologisk innovasjon, og oppgir foretaket at det har minst én av disse definerer det som et innovativt foretak i den internasjonale statistikken. Det stilles også et tilleggsspørsmål til PP-innovasjonen som definerer en ekstra variant av innovasjon:

- Hvis foretaket har PP-innovasjon: var denne/disse også ny(e) for markedet (i tillegg til at den var ny for foretaket)?

Disse seks ulike formene for innovasjon inneholder elementer av innovasjonsnivå eller innovasjonshøyde. Særlig patenter skiller seg ut – har foretaket søkt om patent må innovasjonen inneholde en mye større grad av radikal nyvinning enn om foretaket for eksempel har innført et nytt produkt eller ny prosess som var ny for foretaket (kan for eksempel godt være en kombinasjon av kjent teknologi). Og tilleggskravet om at PP-innovasjonen også må være ny for markedet gir oss også mulighet til å skille på graden av nyskaping i PP-innovasjoner.

Gradsforskjellene på innovasjonstypene kommer også fram hvis vi ser på hvor mange foretak som har oppgitt de ulike formene for innovasjon i datamaterialet. Innovasjonskategoriene er ikke gjensidig utelukkende, så en bedrift kan godt ha både tatt ut patent og innført en markedsinnovasjon. Og når kategoriene oppgis uavhengig av hverandre vil antallet være en indikasjon på nivået; når mange innoverer på en bestemt måte indikerer dette at terskelen er lav. Markedsinnovasjon og organisatorisk innovasjon fremstår dermed som den svakeste formen for innovasjon, rett og slett fordi over 4500 bedrifter oppgir at de er involvert i disse typene innovasjoner – mot for eksempel 2400 med PP-innovasjon.. I den andre enden av skalaen finner vi patentering. Her er det bare drøye 600 bedrifter som oppgir at de har søkt om patenter i perioden 2004-2006. Mellom PP-innovasjoner og patenter finner vi PP-innovasjoner som også er nytt for markedet. Det er litt over 1000 bedrifter som oppgir denne formen for innovasjon.

Figur 2: Antall enheter i utvalget i 2006 med ulike typer innovasjon



Videre i dette kapittelet gjennomgås utviklingstrekk for bedrifter innenfor de ulike kategoriene av innovasjoner. Beskrivelsene følger stort sett ett mønster. Vi tar utgangspunkt i data fra 2006-undersøkelsen. For 2006 skulle undersøkelsen dekke innovasjonsaktiviteten i perioden 2004-2006. Så ser vi hvordan disse bedriftene har utviklet seg fram til 2009 etter innovasjonstype¹⁷. Der det er relevant sammenlignes disse utviklingstrekkene med utviklingen i perioden 2003-2006.

Noen typer utviklingstrekk kan også beskrives for enheter utenfor 2006-utvalget. Her er det begrenset med verdi i en sammenligning. Bedrifter utenfor utvalget er imidlertid ikke helt sammenlignbart med bedrifter i utvalget. Vi vet ingen ting om innovasjonsvirksomheten i bedrifter utenfor utvalget. Og det er kun foretak med minst fem sysselsatte og innenfor visse næringer som er i utvalget. Overgangen fra foretak til bedrift gjør at vi får bedrifter i flere næringer og med færre sysselsatte i hver bedrift, men vi vil uansett ha et skjevt utvalg i forhold til hele bedriftspopulasjonen i Norge.

¹⁷ Siden vi antar ulik innovasjonshøyde på de ulike variantene av innovasjon er det også slik at disse ikke er gjensidig utelukkende. En bedrift som har PP-innovasjon i figurene/tabellene kan altså godt også ha markedsinnovasjon eller organisatorisk innovasjon uten at dette synes i fremstillingen.

7.1 Overlevelsesrater

Den kanskje mest robuste indikatoren for effekten av innovasjonshøyden er å se på overlevelsesrater. Vi undersøker rett og slett hvor stor andel av bedriftene som eksisterte en viss tid etter statistikkåret, og ser om denne overlevelsesraten varierer med innovasjonshøyden. Dette gjøres ut fra antakelsen om at innovasjon gir økt lønnsomhet og mer robuste bedrifter, og at de dermed skulle ha større mulighet til å overleve i markedet¹⁸.

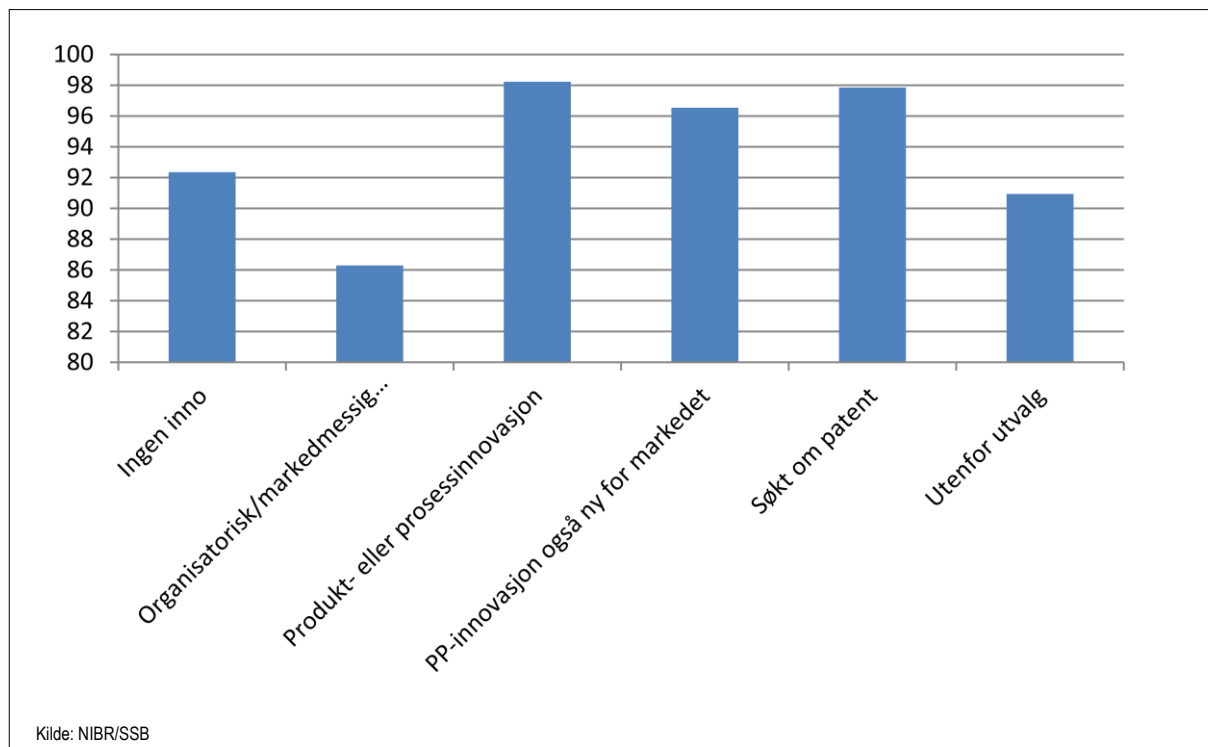
Ser vi på hele utvalget blir bildet slik som i figuren under. Det mest iøynefallende er kanskje at de tre innovasjonstypene vi har definert som de tre høyeste er også de som sammenfaller med de høyeste ratene for overlevelse. Det er i tråd med en eventuell antakelse om at innovasjon gir mer robuste bedrifter. Vi får også en illustrasjon på at det bedriftene i utvalget ikke er helt representative for hele det norske næringslivet – selv bedrifter uten innovasjon i utvalget har en høyere overlevelsesrate enn bedrifter utenfor utvalget (som vi ikke vet noe om mht innovasjon).

¹⁸ Det har sine fordeler å se på overlevelsesrater og ikke bare ren økonomiske resultater. En innovasjon kan godt medføre investeringer og omstrukturering av vare- eller tjenesteproduksjonen som kan gi lavere inntjening i en periode. Effekten av innovasjon vil dermed ikke nødvendigvis være økt inntjening på kort sikt. Men hvis innovasjonen faktisk gir større muligheter for inntjening på sikt vil bedriften ha bedre muligheter for overlevelse ved at enten morselskapet eller eksterne finansieringskilder støtter bedriften i overgangsfasen. Gitt at det er en positiv effekt av innovasjon burde vi dermed se dette på overlevelsesratene i større grad enn om vi testet lønnsomheten.

Et annet iøynefallende trekk er at organisatorisk og markedsmessig innovasjon gir lavere overlevelsesser enn om bedriften ikke innoverte i det hele tatt. Det er jo for så vidt litt overraskende i forhold til at vi

antok at innovasjon skulle gi mer robuste bedrifter. Vi kommer imidlertid tilbake til dette senere når vi får inn noen flere bakgrunnsvariable.

Figur 3: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006. Prosent.

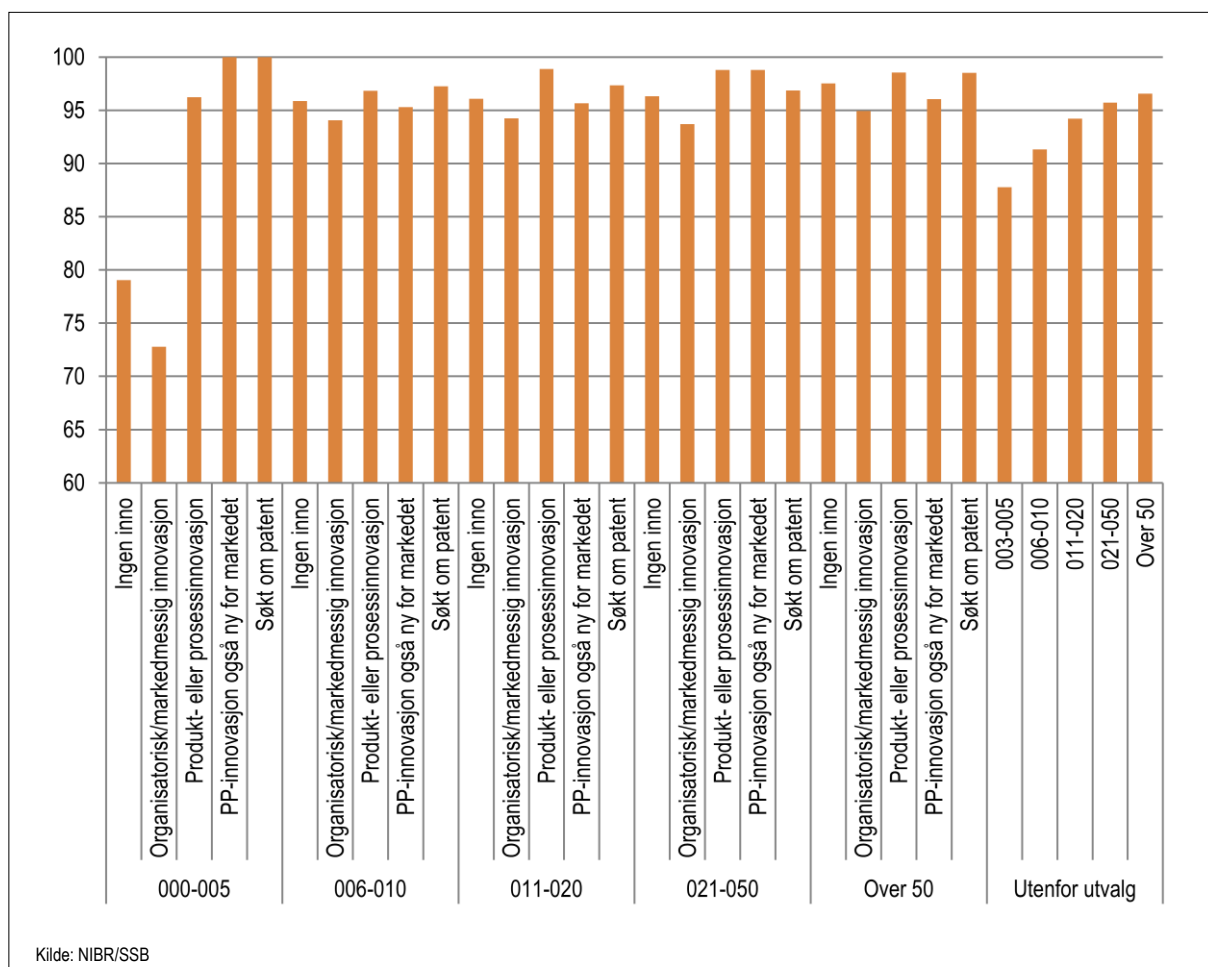


Tallene i figuren over er for totalutvalget. Det kan altså godt være at forskjellene i overlevelsesser ikke skyldes innovasjonshøyden som sådan, men kan skyldes skjevfordeling i utvalget mht. sentrale bakgrunnsvariabel. Statistisk sentralbyrå stratifiserer utvalget etter bedriftsstørrelse og næringstilhørighet – ut fra den antakelsen om at det er særlig disse kjennetegnene ved bedriften som påvirker FoU- og innovasjonstilbøyeligheten. Det er derfor nærliggende å undersøke disse to variablene.

Ser vi på figuren under er det et ganske klart mønster som trer fram. For det første er det tydelig at små bedrifter oftere går dukken enn store bedrifter (de fem søylene lengst til høyre). For det andre er overlevelsesseraten for bedrifter med markedsmessig eller organisatorisk innovasjon lavere enn bedrifter uten innovasjon for alle størrelsesklasser. For de minste bedriftene er overlevelsesseraten naturlig nok lavere, også i utvalget, men det gjelder først og fremst de uten innovasjon eller de med markedsmessig eller organisatorisk innovasjon. Hvis bedriften har andre former for innovasjon er overlevelsesserate-

ne for de små bedriftene på høyde med andre bedrifter. Dette kan indikere at markedsmessig eller organisatorisk innovasjon kanskje ikke først og fremst avdekker en "positiv" form for innovasjon, men at det heller er uttrykk for at bedriften opplever turbulens; driver en og omstrukturerer eller gir opp ett marked og prøver seg i et annet kan det være uttrykk for at bedriften "sliter" mer enn at den griper nye forretningsmuligheter – og veien til nedleggelse er kanskje kortere for denne typen bedrifter enn de andre.

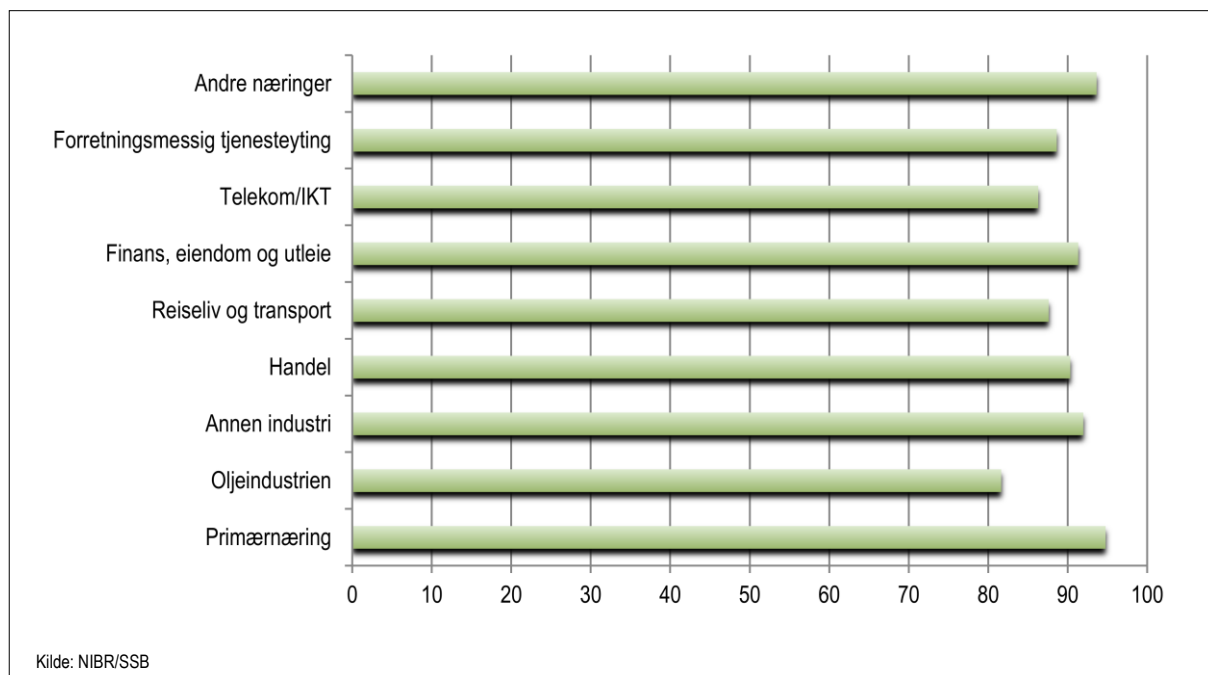
Figur 4: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og antall sysselsatte. Prosent.



Et annet mønster som dukker opp er at overlevelsesratene for PP-innovasjon som også er nytt for markedet ligger stort sett litt under ratene for PP-innovasjon som ikke nødvendigvis er nytt for markedet. Forskjellene er små, men gjennomgående. Og det bryter igjen med antakelsen om at økt innovasjonshøyde gir robuste bedrifter. Den mest nærliggende forklaringen er den samme som for lave overlevelsesrater for bedrifter med markedsmessig eller organisatorisk innovasjon; driver bedriftene på i ukjent terreng må en også påregne at noen går seg vill, dvs. blir nedlagt.

Næringsstruktur betyr en god del for innovasjonsnivået. Ofte benyttes ulikheter i næringsstrukturen til å forklare forskjeller i innovasjonsmønstre både mellom regioner og land. Dette vil også kunne gjelde for overlevelsesratene. I noen næringer er det mer dynamikk i bedriftspopulasjonen enn i andre. Dette kommer fram i figuren under. Telekom/IKT, Reiseliv og transport og Oljeindustrien er de næringene med laveste overlevelsesrater.

Figur 5: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og næring. Prosent.

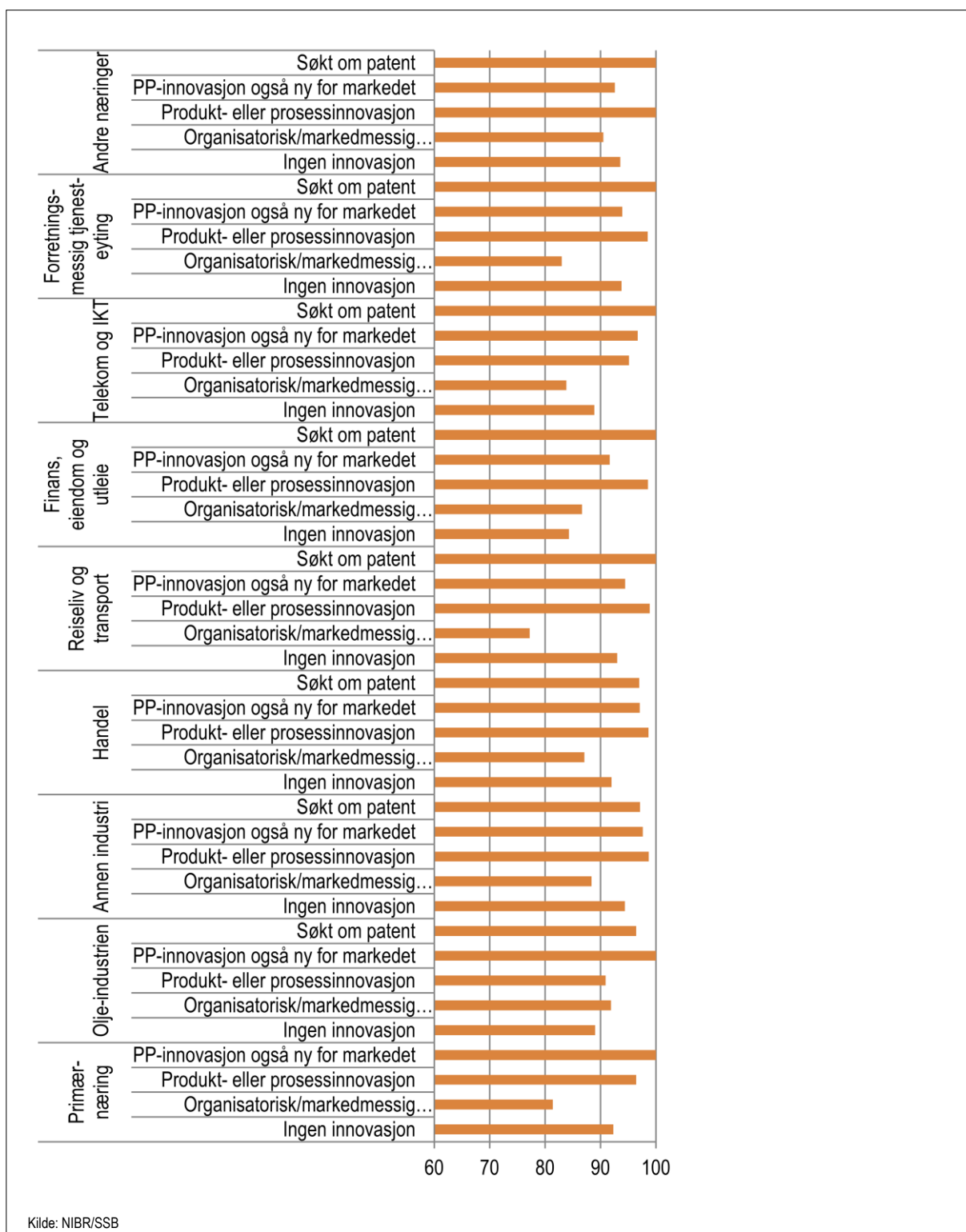


Ser vi på kombinasjonen av enkelt næringer og innovasjonshøyde er det langt på vei det samme bildet (figuren under) som fremtrer som det vi så for størrelsesgrupper. De med markedsmessig eller organisatorisk innovasjon overlever i mindre grad enn bedrifter uten innovasjon i det hele tatt.

For alle andre typer av innovasjon utenom markedsmessig eller organisatorisk innovasjon er møn-

teret likevel at bedrifter med innovasjon overlever oftere enn bedrifter uten innovasjon. Det er nesten helt gjennomgående. Unntaket er "Andre næringer" som er en restkategori. Bedrifter innen bygg- og anleggssektoren, offentlig sektor og privat tjenesteyting utgjør en stor del her. Forskjellene i overlevelsesratene mellom innovative og ikke-innovative bedrifter forklares altså verken av bedriftsstørrelse eller næringsstruktur.

Figur 6: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og næring. Prosent.

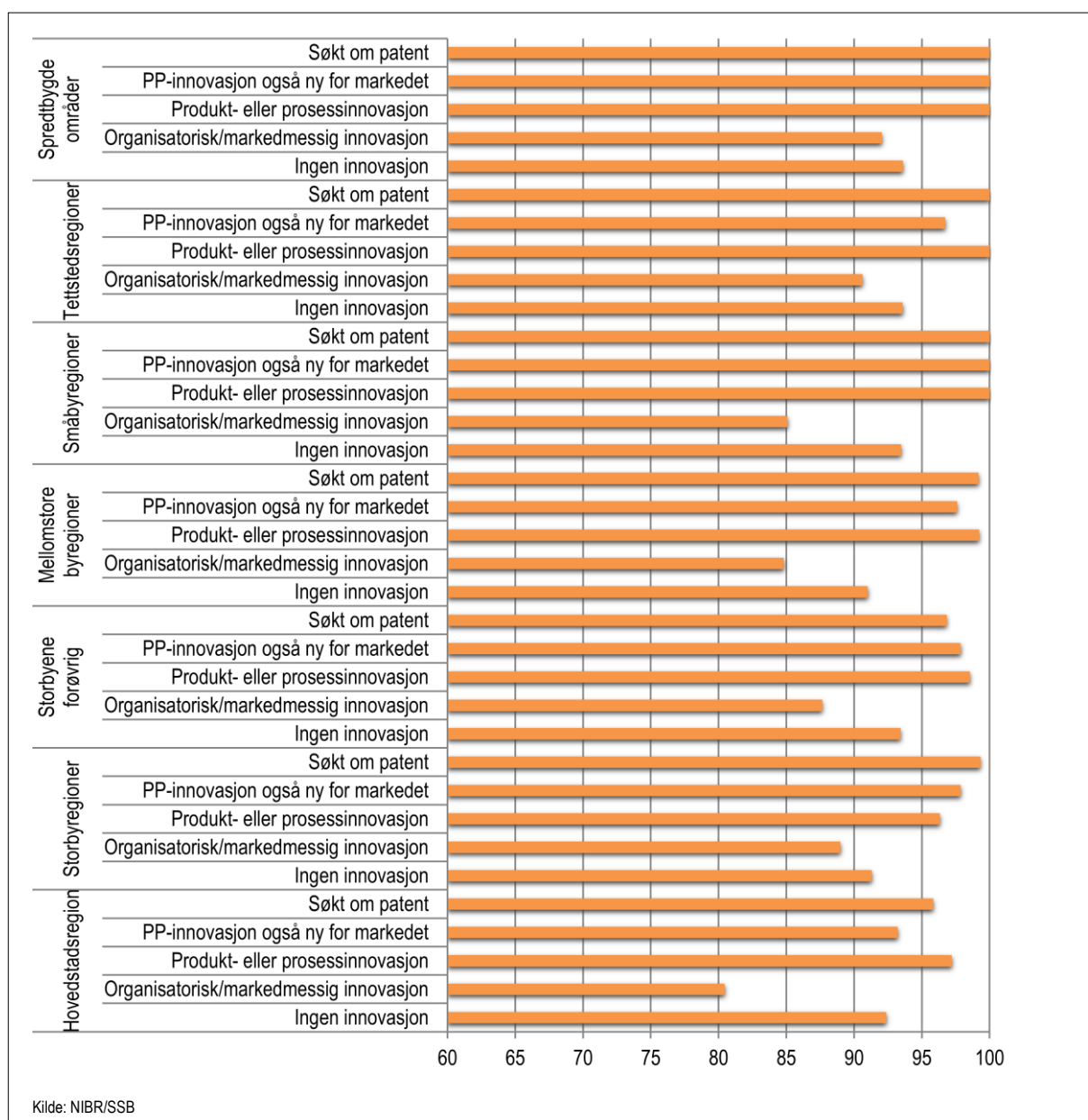


Fra tidligere arbeid vet vi at innovasjonsnivået varierer med sentralitet (Onsager og Gundersen 2011), der andelen bedrifter med innovasjon er høyere i sentrale strøk. Hvis det er slik at også effekten av innovasjon har en regional dimensjon vil det være relevant for dette prosjektet. I figuren under er bedriftene fordelt etter sentralitetsnivå ut fra den bo- og arbeidsmarkedsregionen (BA-regionen, se Juvkam 2002) som bedriften ligger i.

Igjen er det det samme mønsteret som trer fram for alle sentralitetsnivåer. Bedrifter med organisatoriske eller markedsmessige innovasjoner har lavest over-

levelsesheter, dernest bedrifter uten innovasjon og så PP-innovasjoner nye for markedet, PP-innovasjoner generelt og til slutt patenter. Det er også slik at overlevelsesheter synker generelt – uavhengig av innovasjonsnivået – med stigende sentralitet. Det er ikke overraskende da vi vet at dynamikken er størst desto mer urbant næringslivet er (med tilhørende høye etableringsrater). Dette skyldes først og fremst næringsstrukturen (Gundersen 2009).

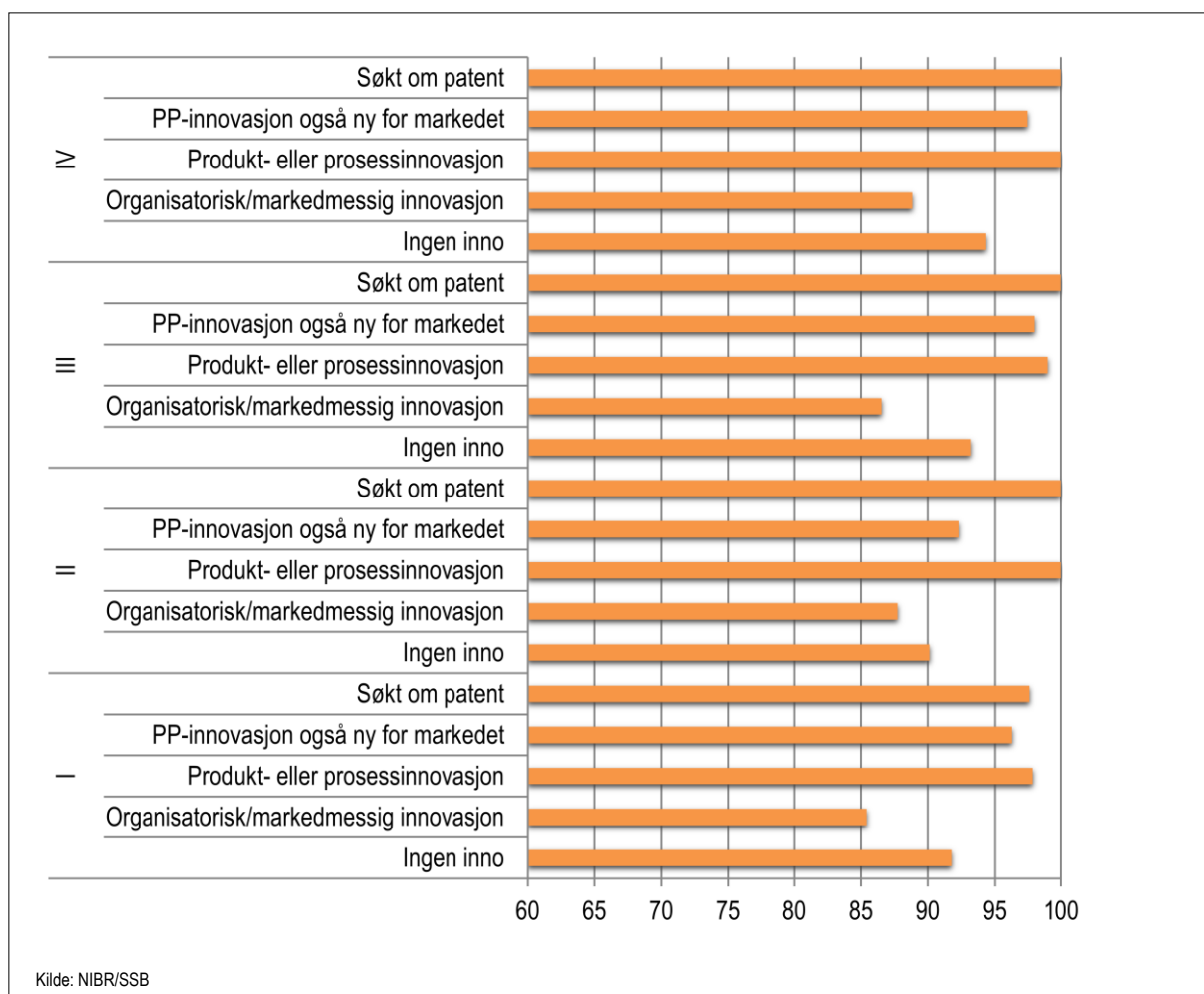
Figur 7: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og region. Prosent.



Også når vi deler inn etter distriktpolitiske virkeområder (DU-soner) finner vi det samme mønsteret (se figur 8). Denne inndelingen gjenspeiler også sentralitet, slik som figuren over, så det samme mønsteret var jo forventet. Inndelingen er imidlertid litt anner-

ledes, da over halvparten av bedriftene finnes i DU-soner I. Denne sonen dekker dermed deler av mange av regionene i figur 14, men har en skjevhet mot de mest sentrale regionene.

Figur 8: Andelen bedrifter overlevd til 2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og DU-område. Prosent.



Gjennomgangen av overlevelsesratene langs ulike dimensjoner etterlater et ganske robust inntrykk av et mønster der innovasjonshøyde samvarierer med sannsynligheten for overlevelse. Særlig forskjellen mellom overlevelsesratene for bedrifter med ingen innovasjon og bedrifter med generell produkt- eller prosessinnovasjon (PP-innovasjon) ser ut til å være betydelig. Bedrifter med innovasjoner knyttet til markedmessige og/eller organisatoriske forhold har lavere overlevelsesrater enn andre bedrifter, og bedrifter med PP-innovasjoner som også er nye for markedet har heller ikke like høye overlevelsesrater som bedrifter med generelle PP-innovasjoner.

For generell næringsutvikling er lave overlevelsesrater for bedrifter med enkelte former for innovasjon imidlertid i seg selv ikke et argument for at disse typene av innovasjon har dårlig effekt. Det kan tvert imot være slik at desto mer radikal en innovasjon er, desto større andel av bedriftene vil gå dukken i forsøket på å innføre denne typen innovasjoner. Men da vil også potensialet for sysselsettingsvekst for de som lykkes være desto større. Det vil si at hvis bedriften først lykkes med en radikal innovasjon vil de sitte på en mye større konkurransefordel enn om de bare hadde tatt noen stegvise innovasjoner. Vi må derfor se om vi kan spore noen andre mønstre i sysselsettingen for de ulike typene av innovasjoner.

7.2 Sysselsettingsutvikling

Det er mer komplekst å skulle sammenligne sysselsettingsutviklingen for ulike kategorier av bedrifter enn kun å se på overlevelsesratene. Mens en bedrift enten har overlevd eller ikke, så er sysselsettingen en sammenligning av nivåer. I tillegg bør vi også ta hensyn til hvordan bedriftskategorien utviklet seg før referansepunktet. Hvis det viser seg at kategoriene av bedrifter også varierer mht sysselsettingsutviklingen forut for referansepunktet vil eventuelle tilsvarende forskjeller etter referansepunktet ikke indikere noen systematiske forskjeller mellom kategoriene.

Ved bruk av paneldata vil det også være en god del bedrifter som ikke kommer med i forhold til totalpopulasjonen av norske bedrifter. Hvordan dette slår ut kan vi illustrere ved å sammenligne de to neste tabellene. I den første tabellen viser vi total sysselsetting i Norge etter næringskategorier. Vi ser det er en viss forskjell i perioden før og etter referanseåret 2006, der høykonjunkturen etter 2006 særlig slår ut for oljeindustrien, Bygg og anlegg og ulike former for tjenesteyting. Dette er den generelle sysselsettingsutviklingen i perioden 2003-2009.

Tabell 5: Sysselsatte i absolutte tall og endring i prosent. 2003–2009

	2003	2006	2009	Endring 2003-2006 (prosent)	Endring 2006-2009 (prosent)
I alt	2 262 333	2 321 071	2 580 453	2,6	11,2
01 Primærnærings	82 959	75 796	71 599	-8,6	-5,5
02 Oljeindustrien	37 410	38 319	47 451	2,4	23,8
03 Annen industri	283 093	259 844	275 833	-8,2	6,2
04 Handel	332 020	345 417	370 702	4,0	7,3
05 Reiseliv og transport	232 391	228 045	245 448	-1,9	7,6
06 Finans, eiendom og utleie	77 868	81 672	94 799	4,9	16,1
07 Telekom/IKT	50 117	48 191	57 015	-3,8	18,3
08 Forretningsmessig tj. yting	172 983	172 730	233 969	-0,1	35,5
09 Bygg og anlegg	153 928	157 411	196 316	2,3	24,7
99 Andre næringer	839 563	913 647	987 321	8,8	8,1

Kilde: NIBR/SSB

Når vi skal sammenligne kategorier av bedrifter mht. innovasjonshøyde må vi imidlertid ta utgangspunkt i et utvalg av bedrifter som vi kan følge over tid – vi bruker paneldata. I praksis tar vi de bedriftene som vi har for 2006-undersøkelsen og ser hvordan utviklingstrekkene for disse bedriftene har vært før og etter 2006. Da er det en del bedrifter i forhold til tabellen over som ikke kommer med. Bedrifter som eksisterte i 2003, men som ble nedlagt før 2006 er

ikke med. Det samme er bedrifter som ikke eksisterte i 2006, men som ble etablert før – og eksisterte i – 2009. Dette kommer fram i tabellen under. Her ser vi at vekstratene generelt er høyere for perioden 2003 til 2006 og lavere for perioden 2006 til 2009 i forhold til hele den norske bedriftspopulasjonen som er grunnlaget for tabellen over. Når vi siden viser sysselsettingsutviklingen for ulike bedriftskategorier mht. innovasjonshøyde er det tabellen under som er referansen, ikke de nasjonale utviklingstrekkene i tabellen over.

Tabell 6: Sysselsatte i absolutte tall og endring i prosent for enheter som eksisterte i 2006. 2003–2009

	2003	2006	2009	Endring 2003-2006 (prosent)	Endring 2006-2009 (prosent)
I alt	2 033 059	2 321 071	2 358 131	14,2	1,6
01 Primærnæring	69 358	75 796	66 888	9,3	-11,8
02 Oljeindustrien	36 424	38 319	44 501	5,2	16,1
03 Annen industri	260 010	259 844	263 055	-0,1	1,2
04 Handel	296 239	345 417	344 306	16,6	-0,3
05 Reiseliv og transport	204 762	228 045	221 141	11,4	-3,0
06 Finans, eiendom og utleie	72 917	81 672	80 825	12,0	-1,0
07 Telekom/IKT	38 587	48 191	50 079	24,9	3,9
08 Forretningsmessig tj.yting	146 538	172 730	201 471	17,9	16,6
09 Bygg og anlegg	128 388	157 411	169 054	22,6	7,4
99 Andre næringer	779 838	913 647	916 811	17,2	0,3

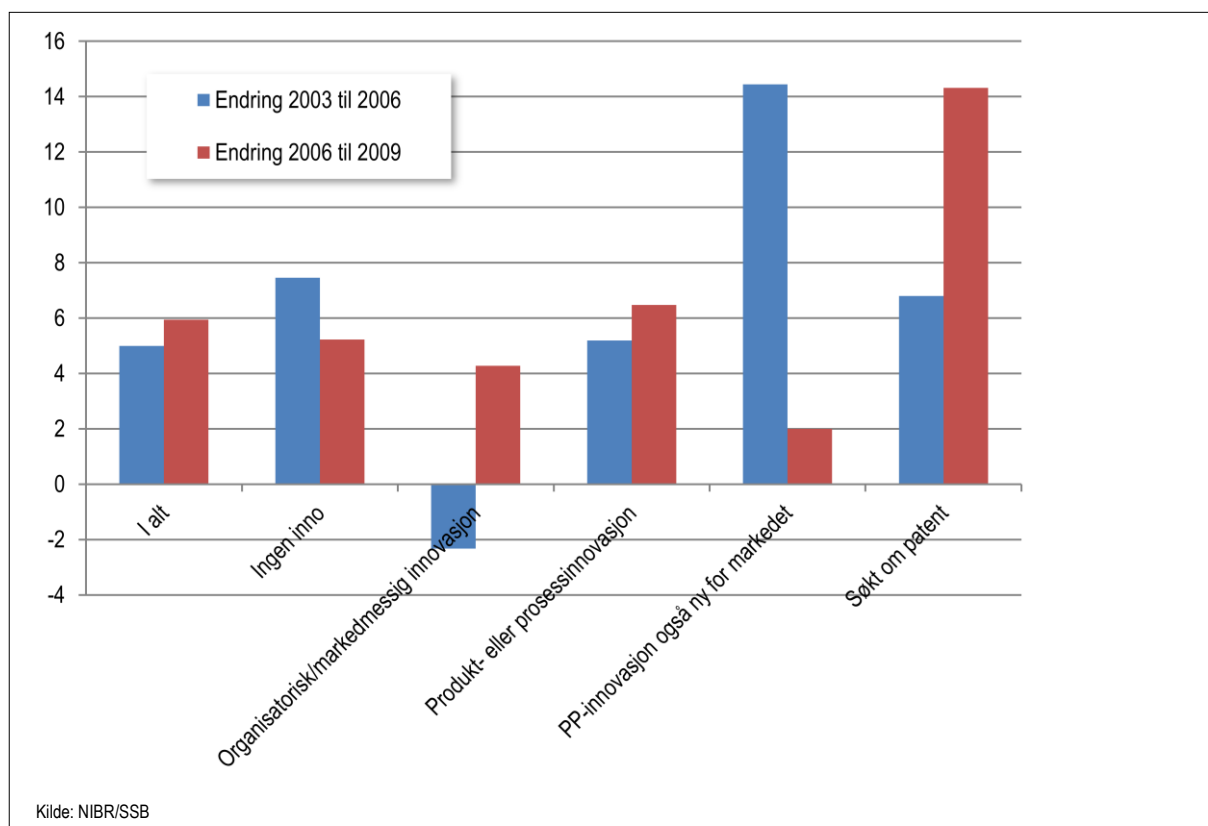
Kilde: NIBR/SSB

I figuren 9 er utvalget fra innovasjonsundersøkelsen vist med tilsvarende relative tall som i tabellen over. Søylene lengst til venstre indikerer at utvalget generelt har dårligere sysselsettingsutvikling 2003-2006, men bedre utvikling 2006-2009 enn resten av de norske bedriftene. Det er altså ikke et representativt utvalg vi har som datakilde – men det er heller ikke intensjonen og er ikke begrensende for analysen.

Ser vi på de ulike kategoriene av bedrifter i forhold til innovasjonshøyde er det mye av det samme mønsteret vi kjenner fra tidligere (i overlevelsesratene) som fremstår. PP-innovasjon og patenteringer

er former som kjennetegner størst positive endringer i sysselsettingsutviklingen. Imidlertid er det også interessant at markedsmessige og/eller organisatoriske innovasjoner framviser et stort sprang i riktig retning mht. sysselsettingsutviklingen fra før til etter 2006. Imidlertid er utgangspunktet faktisk en negativ sysselsettingsutvikling før 2006, så selv etter 2006 er utviklingen mer moderat enn for bedrifter med PP-innovasjoner og patenter. Dette kan dermed være en modifisering av det første inntrykket vi hadde av denne typen innovasjoner (dvs. ganske negativ når vi undersøkte overlevelsesratene): innovasjonstypen kan ha positiv effekt, men alene er den knyttet til bedrifter som i utgangspunktet er i en turbulent situasjon.

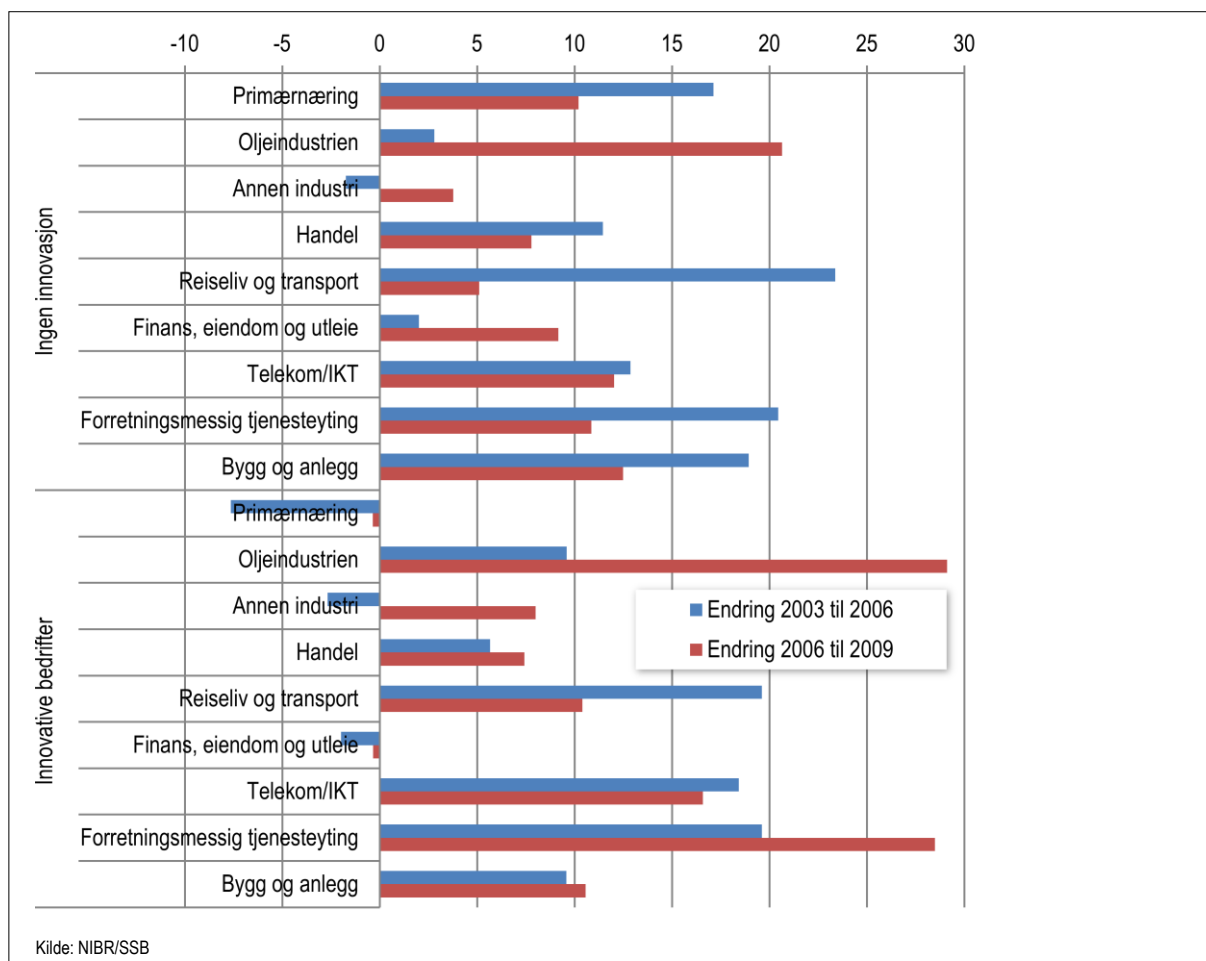
Figur 9: Sysselsettingsendring 2003-2009 i innovasjonsutvalget etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006. Prosent.



Skal vi undersøke hvordan sysselsettingsutviklingen har vært for enkelt næringer vil antallet i hver kategori fort bli litt for få. Vi har derfor i figuren under valgt å slå sammen innovasjonsvariantene, og bare sammenligne innovative og ikke-innovative bedrifter i de enkelte næringskategoriene. Bortsett fra for Reiseliv og transport og Telekom/IKT har alle næringsgrupper bedre sysselsettingsutvikling etter 2006 enn før 2006 for innovative bedrifter. For ikke-innovative bedrifter er det 6 av 9 næringskategorier som har dårligere sysselsettingsutvikling etter 2006 i forhold til før 2006. Sånn sett ser det ut til at innovasjon samvarierer positivt med positiv sysselsettingsutvikling. Men figuren kan faktisk ikke tolkes full-

stendig slik. Vi er ikke egentlig ute etter hvilke kategorier som har positiv eller negativ sysselsettingsutvikling. Det som avgjør om innovasjonsaktivitet har hatt positiv effekt er jo hvordan utviklingen eventuelt endrer seg ved innovasjonsaktivitet. Og en positiv endring kan jo for eksempel være fra veldig negativ sysselsettingsutvikling til bare litt negativ sysselsettingsutvikling. Og omvendt: hvis bedriftskategorien har hatt veldig positiv sysselsettingsutvikling før 2006 og så får bare litt positiv sysselsettingsutvikling etter 2006 har jo endringen rundt 2006 vært negativ. Dette er forsøkt illustrert i figur 10.

Figur 10: Sysselsettingsendring 2003-2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og næring. Prosent.

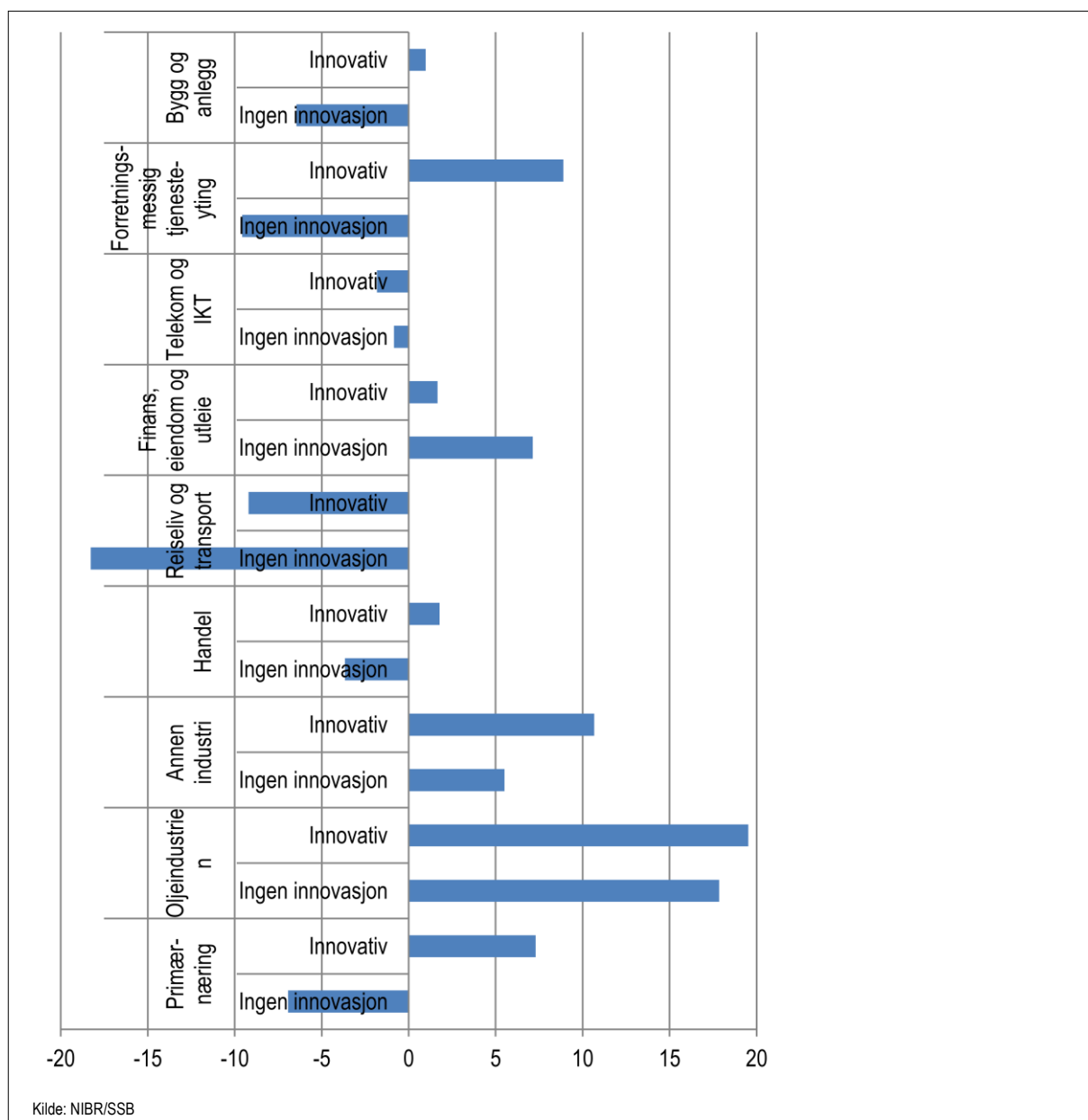


Figur 11 viser noe av den samme informasjonen som figur 10. Men endringen fra før 2006 til etter 2006 kommer bedre fram. Her ser vi at i nesten alle næringskategorier hadde bedrifter med innovasjon en mer positiv endring i sysselsettingsutviklingen enn bedrifter uten innovasjon. Unntaket er Telekom/IT og Finans, eiendom og utleie. Her oppviser de ikke-innovative bedriftene en bedring i sysselsettingsutviklingen rundt 2006 i større grad enn de innovative.

Dette er faktisk på tvers av vanlig oppfatning. Vanligvis antar man at innovasjon i næringer med potensiale for produktivtvekst knyttet til effektivisering og kapitalvarer (slik som industri og primærnæring)

ofte kan medføre en effektivisering som gjør arbeidskraft overflødig. Resultatet er at vellykket innovasjon kan medføre lavere sysselsetting (men mer lønnsomme bedrifter). I tjenesteytende sektor, derimot, vil vellykkede innovasjoner ofte medføre nye produkter som krever mer arbeidskraft (fordi tjenesteyting som regel er basert på at mennesker yter tjenesten) og vi får øking i sysselsettingen. En slik antakelse får ikke noen umiddelbar støtte i dette materialet.

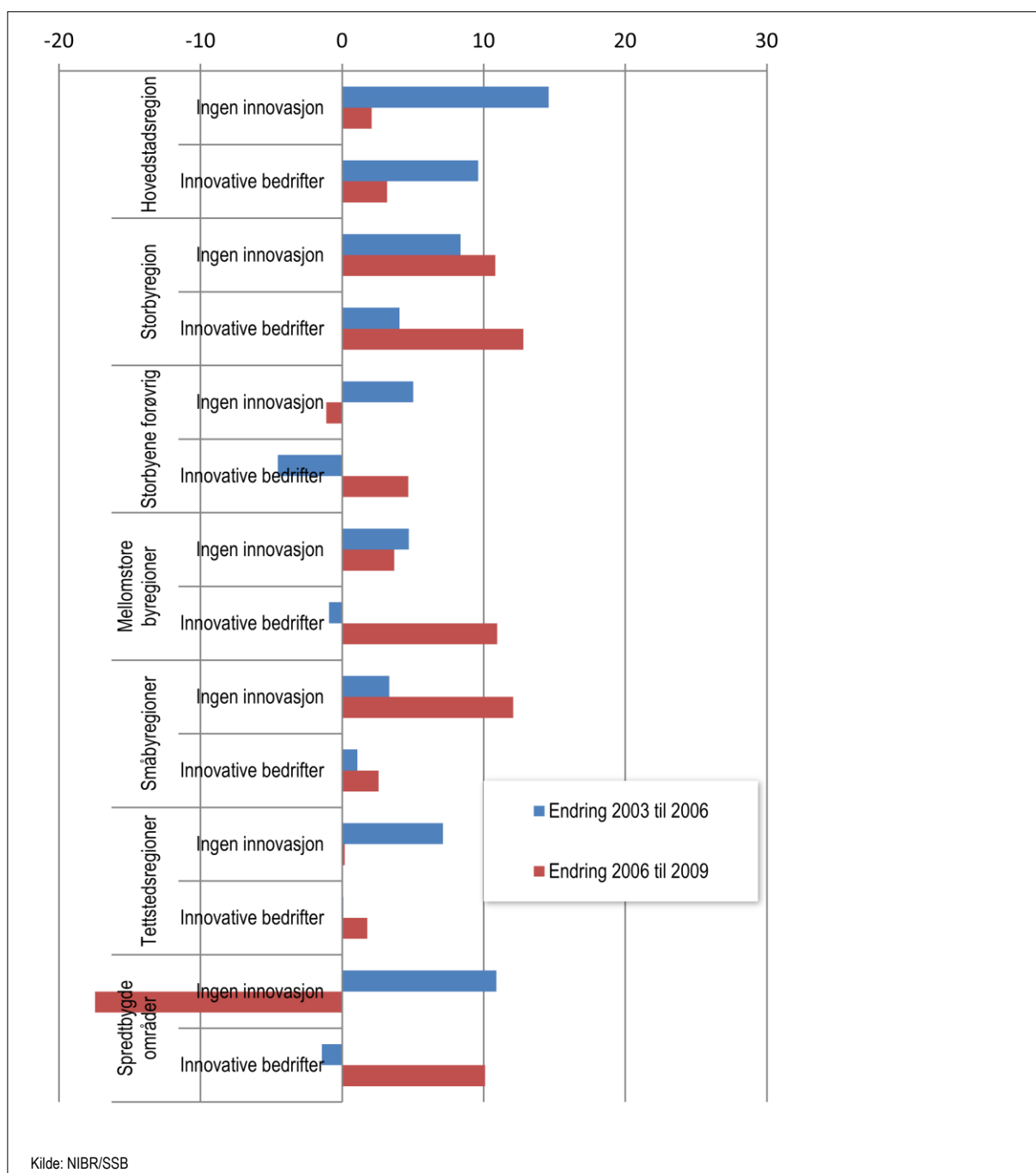
Figur 11: Endring i sysselsettingsutviklingen fra 2003-2006 til 2006-2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og næring. Prosentpoeng.



Ser vi på sysselsettingsutviklingen etter sentralitet er bildet ganske entydig. Innovative bedrifter bedrer sin sysselsettingsutvikling mer enn de ikke-innovative bedriftene på absolutt alle sentralitetsnivåer. Forskjellene på innovative og ikke innovative bedrifter ser ut til å øke med lavere sentralitet – umiddelbart

kan det se ut til at innovasjon har størst positiv effekt i periferien. Vi skal imidlertid være forsiktig med å trekke denne konklusjonen fordi perioden vi analyserer er karakterisert av konjunktursvingninger som vi vet har ulik betydning for sentrale strøk og for periferien.

Figur 12: Sysselsetningsendring 2003-2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og sentralitet. Prosent.



Kategoriene under både næringsinndelingene og sentralitetsnivåene er såpass mange at vi valgte å kun operere med innovative kontra ikke-innovative bedrifter. Fordeler vi imidlertid bedriftene kun etter de fire distriktspolitiske virkeområdene kan vi igjen fordele etter de ulike innovasjonstypene (-høyden). For å forenkle noe velger vi å bare fremstille endringen i sysselsetningsutviklingen for hver kategori, ikke selve sysselsetningsutviklingen (slik det er gjort i forrige figur). Bildet som kommer fram er slettes ikke

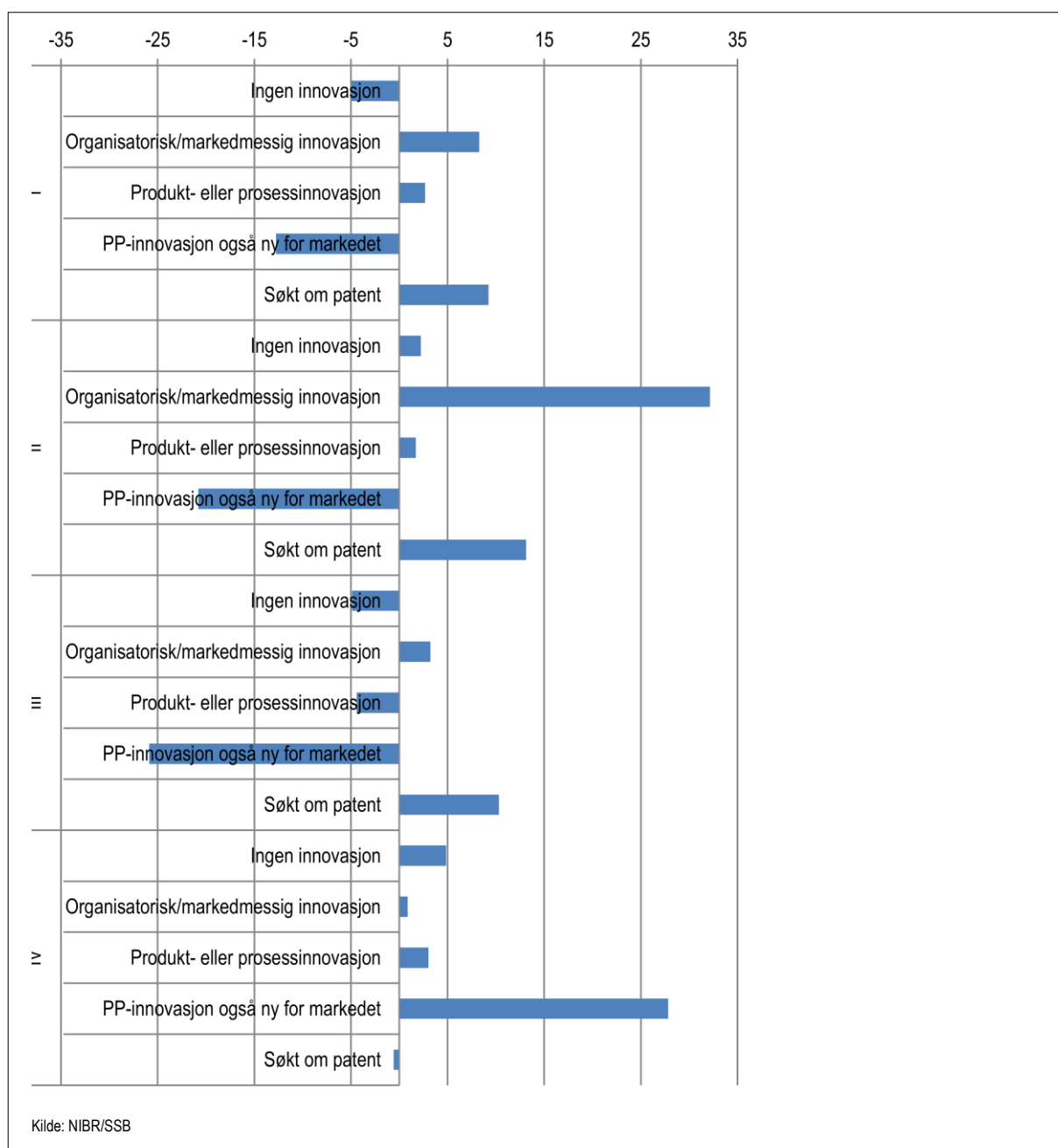
entydig, men noe av det kjenner vi fra før. Manglende innovasjon og PP-innovasjon som er ny for markedet samvarierer med dårlig utvikling i sysselsetningsutviklingen. Mens PP-innovasjoner generelt og patentsøknader samvarierer med bedring i sysselsetningsutviklingen.

DU-sone IV skiller seg imidlertid litt ut. Dette er det eneste området der PP-innovasjoner og ingen innovasjon gir positiv og patentsøknader negativ endring i sysselsetningsutviklingen.

I denne sammenhengen presenterer vi ikke sysselsettingsutvikling etter størrelse på bedriftene. Det er problematisk å kategorisere bedriftene når bedriftene kan skifte kategori i løpet av perioden. Det vil si at når en bedrift er i kategorien 11-20 sysselsatt i 2003 kan den jo godt havne i kategorien 21-50 i 2006. Da sammenligner vi jo ikke de samme bedriftene – noe som er en forutsetning i bruk av paneldata. I tillegg

viser det seg at de relative endringene lett kan bli voldsomme for de minste bedriftene, men mest i positiv retning (bedrifter med mindre enn 6 sysselsatt i 2006 og med PP-innovasjon kan for eksempel oppvise en vekst på over 900 prosent til 2009). Det skyldes nok at en del av disse bedriftene er ganske nyetablerte og utgangspunktet (nevneren) er dermed veldig lavt.

Figur 13: Endring i sysselsettingsutviklingen fra 2003-2006 til 2006-2009 etter oppgitt innovasjonsaktivitet 2004-2006 og distriktspolitiske virkeområde. Prosentpoeng.



7.3 Oppsummering

Ved bruk av Statistisk sentralbyrå sin innovasjonsundersøkelse kan vi rangere innovasjonsaktiviteten etter hvor omfattende innovasjonen er, dvs. hvor mye vi antar innovasjonen har å si for framtidig drift og inntjening.

Gjennomgangen av utvalget i SSBs innovasjonsundersøkelse i form av paneldata (gjennom kobling mot Bedrifts- og foretaksregisteret) avdekker noen ganske klare mønstre. Generelt ser det ut til at innovative bedrifter har en mer positiv utvikling enn ikke-innovative bedrifter.

- Bedrifter med patentsøknader overlever oftest tre til seks år etter søknaden. Dette er den mest radikale formen for innovasjonsvirksomhet. Imidlertid er ikke patentsøknad relevant for alle typer bedrifter, så det er vanskelig å vektlegge dette i vurderingen av en innovasjonspolitik.
- Bedrifter med produkt- eller prosessinnovasjon (PP-innovasjon) overlever nesten like ofte som bedrifter med patentsøknader og klart oftere enn bedrifter uten innovasjon.
- Bedrifter der PP-innovasjonen også er ny for markedet kan ikke vise til like god utvikling. En forklaring kan være at denne typen bedrifter opererer i et mer turbulent marked.
- Bedrifter med bare markeds- eller organisatoriske innovasjoner overlever i mindre grad enn

selv bedrifter uten innovasjon. Igjen kan en forklaring være at denne typen bedrifter opererer i et mer turbulent marked.

Disse mønstrene finner vi igjen uavhengig av størrelse, næring og sentralitet. Det betyr ikke at innovasjonsaktiviteten ikke varierer med disse bakgrunnsvariablene. Nedleggelsesratene er for eksempel generelt høyere i sentrale strøk, og høyere for enkelte næringer. Men vi finner overlevelsesmønstrene for ulike former for innovasjon igjen innenfor kategorier av nevnte bakgrunnsvariabler.

Sysselsettingsutviklingen for bedrifter med ulik innovasjonshøyde er noe mer uklar. Generelt er det imidlertid det samme bildet som for overlevelsesratene: bedrifter med patentsøknader og PP-innovasjoner viser best utvikling, mens bedrifter med PP-innovasjoner som også er nye for markedet ikke gjør det så bra. Og bedrifter med organisatoriske og markedsmessige innovasjon utvikler seg til og med dårligere enn bedrifter uten innovasjon. Utviklingstrekkene varierer imidlertid en del mellom næringer, der enkelte næringer avviker fra dette bildet. Samme mønster finner vi imidlertid for alle sentralitetsnivåer, med unntak av DU-sone IV der innovasjonshøyde i mindre grad samvarierer med positiv sysselsettingsutvikling.

Kapittel 8. Potensialet blant bedrifter

En diskusjon om innovasjonshøyde og hvorvidt det er ønskelig å stille strengere krav til denne ved tilde-ling av offentlige midler er bare meningsfull hvis det finnes et handlingsrom for å eventuelt endre tilde-ling av disse midlene. Selv om vi i dette prosjektet skulle komme fram til at det ønskelig med strengere krav til innovasjon er det av liten verdi hvis det ikke finnes bedrifter vi kan stille disse kravene til. Kanskje er virkemiddelapparatet i kontakt med alle bedrifter som har potensiale for å drive med innovasjon? Spørsmålet er selvfølgelig retorisk. Det finnes ganske sikkert bedrifter med innovasjonspotensiale virke-middelapparatet ikke har hatt kontakt med. I tillegg er det også mulig å endre innholdet i eksisterende prosjekter (spisse mot innovasjon) og endre størrelsen på ulike typer prosjekter slik at man optimaliserer innovasjonsinnholdet, jfr. tidligere diskusjon. Imidlertid er det behov for å få bedre kjennskap til

omfanget av virkemiddelapparatet i forhold til ulike dimensjoner, slik som næring, sentralitet, distrikts-politiske virkeområder osv. Er det slik at distriktspoli-tikken kan defineres fritt, dvs at det er "et hav av bedrifter der ute" som står klare til å dra nytte av nye varianter av distriktspolitikk? Eller vil vi møte på beskrankninger i noen sammenhenger?

Vi har mulighet til å belyse dette temaet gjennom å benytte Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) koblet sammen med ulike datakilder som inneholder over-sikt over bedrifter innen de forskjellige virkemidlene. Virkemidlene vi har tilgang på er knyttet til Skatte-FUNN, Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA. Vi har tilgang til ulike årganger for de forskjelli-ge virkemiddelaktørene, men har overlapp i porte-føljene for året 2008. Fordelingen av bedriftene er vist i tabellen under

Tabell 7: Antall bedrifter med godkjent SkatteFUNN-fradrag, tilsagn fra Norges forskningsråd, nye tilsagn fra Innovasjon Norge og lokalisert i SIVA-anlegg etter næring. 2008.

Næring	SkatteFUNN	Norges forskningsråd	Innovasjon Norge	SIVA ¹⁹
	Nye tilsagn i 2008	Nye tilsagn i 2008	Nye tilsagn i 2008	Bedrifter lokalisert i SIVA-anlegg i 2008
I alt	3317	2088	4227	5494
Primærnæring	237	183	1090	116
Oljeindustrien	12	41	3	39
Annen industri	1063	424	644	298
Handel	429	280	226	741
Reiseliv og transport	86	53	212	1010
Finans, eiendom og utleie	80	34	331	552
Telekom/IKT	562	102	173	329
Forretningsmessig tj.yting	572	537	530	1357
Undervisning	27	16	86	161
Helse og sosialtjenester	15	6	222	415
Kulturnæringer	7	67	102	100
Andre tjenester	20	60	306	50
Andre næringer	207	285	302	326

Kilde: NIBR/Oxford Research/SSB/Innovasjon Norge/Norges Forskningsråd/SIVA

¹⁹ Er tall for bedrifter lokalisert i SIVA-anlegg i 2008. Dette innebærer at tallene er akkumulerte, det vil si at bedriftene har kommet inn i SIVA-anleggene over en lengre tidsperiode.

Det skal ikke underslås at det er til dels store svakheter i dette materialet. For det første er det mange virkemidler som er knyttet til infrastruktur og tilrettelegging, for eksempel i form av bedriftsnettverk/samarbeid, men bare med én bedrift som er oppført som mottaker. Alle de andre bedriftene som deltar i nettverket kommer ikke med. Dette er særlig aktuelt for noen virkemidler fra Innovasjon Norge, men også Norges Forskningsråd opererer med én prosjektleder for de ulike prosjektene, selv om det i praksis er flere deltakere. For det andre er det en forutsetning for å kunne kobles mot BoF at mottakeren har et organisasjonsnummer. Det er ikke tilfelle for en del midler som for eksempel går til enkeltpersoner (slik som etableringsstipend og lignende) eller løsere sammenslutninger av bedrifter. For det tredje er det slik at vi opererer med bedrifter, mens virkemidlene er knyttet til foretak. Dette medfører at hvis et foretak har vært i kontakt med et virkemiddel regnes alle bedriftene i foretaket som "virkemiddelbedrifter". Vi har altså ingen mulighet til å vite hvilke bedrifter i foretaket som reelt dro nytte av virkemiddelet, men må regne med at støtten kom alle til gode.

Vi kan illustrere noen av utfordringene ved datamaterialet med en beskrivelse av data fra Innovasjon Norge. For 2008 er det registrert 6230 nye prosjekter. Av disse er 1920 dubletter (én person/institusjon står som prosjektleder for flere prosjekter), dvs det er 4310 unike mottakere. Av disse igjen er 974 enkeltpersoner der fødselsnummeret er oppgitt. I tillegg er det 20 stykker med ugyldig organisasjonsnummer. Vi sitter dermed igjen med litt over 3300 foretak. Disse foretakene utgjøres av de 4227 bedriftene som vi gjenfinner i tabellen over. Det er også kun nye tilsagn som er med i datamaterialet. Foretak som oppnådde støtte i 2007 for prosjekter som varer mer enn ett år er altså ikke med i materialet for 2008 – hvis de da ikke fikk nytt tilsagn i 2008.

Med de manglende som er listet opp er det klart at antall bedrifter i tabellen over må ses på som et absolutt minimum. Særlig for tall fra Innovasjon Norge. Manglende ved datamaterialet medfører først og fremst at vi mangler bedrifter, ikke at vi får med for mange. For en del virkemidler kan manglene være betydelige, og vi må være forsiktig med å trekke veldig bastante konklusjoner på bakgrunn av materialet. Men siden dette materialet representerer det mest omfattende som finnes per dags dato i Norge mht. virkemidler kan det forsvares å presentere noen hovedtrekk.

Kategoriene av virkemidler i tabellen over er ikke gjensidig utelukkende. Noen bedrifter har vært i

kontakt med både to og tre virkemidler i løpet av året. Samtidig er det problematisk å inkludere absolutt alle bedriftene i Norge som en referansepopulasjon når vi skal beregne andeler av bedrifter som har vært i kontakt med et virkemiddel. Svært mange bedrifter er "sovende", dvs bedrifter som kun eksisterer formelt, men som ikke har virksomhet (verken omsetning eller sysselsetting). Vi velger derfor å ekskludere bedrifter med mindre enn én sysselsatt. Dette medfører også at noen bedrifter som faktisk har virksomhet og også bedrifter som har vært i kontakt med et virkemiddel, ekskluderes, men påvirker i liten grad de mønstrene som fremtrer²⁰. Antallet bedrifter som har vært i kontakt med minst ett virkemiddel er i dette datamaterialet dermed litt under 10 000.

Vi ser av tabellen under at det varierer ganske mye fra næring til næring hvor stor andel av bedriftene som har vært i kontakt med et virkemiddel. Samtidig ser vi at andelen av de sysselsatte som er berørt av et virkemiddel er større enn andelen bedrifter. Det kommer – naturlig nok – av at bedriftene som er i kontakt med virkemiddelapparatet gjennomgående er større enn de som ikke er det. Desto større bedriften (foretaket) er, desto større er sjansen for at det et eller annet sted i foretaket drives med noe som er relevant for et virkemiddel.

²⁰ Vi har testet med ulike grenser og mønstre blir de samme. Det er altså først og fremst nivået på andelen som varierer.

Tabell 8: Bedrifter med minst én sysselsatt etter næring og tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg. 2008. Prosent.

	Antall bedrifter	Antall sysselsatte	Andel bedrifter med virkemiddel	Andel sysselsatte med virkemiddel
I alt	197932	2341021	5,0	15,2
Primærnæring	13911	41141	4,6	9,9
Oljeindustrien	330	34747	12,1	44,1
Annen industri	12732	271017	12,9	36,6
Handel	43450	351651	3,0	5,6
Reiseliv og transport	18832	235240	5,6	16,7
Finans, eiendom og utleie	13913	84046	4,6	11,9
Telekom/IKT	4187	52315	17,4	27,6
Forretningsmessig tj.yting	19545	187106	8,9	29,1
Undervisning	11051	195257	2,4	14,3
Helse og sosialtjenester	23541	473011	2,2	5,3
Kulturnæringer	3701	33779	3,3	16,9
Andre tjenester	8047	51650	3,9	6,0
Andre næringer	24692	330062	3,8	11,3

Kilde: NIBR/Oxford Research/SSB/Innovasjon Norge/Norges Forskningsråd/SIVA

8.1 Regional fordeling

Hvis vi fordeler virkemidlene etter distriktpolitiske virkeområder får vi tabellen under. Her ser vi at det i liten grad er slik at bedrifter i sone III og IV er i større

grad av kontakt med virkemiddelapparatet enn bedrifter i sone I eller II. Riktignok er andelen bedrifter noe større i sone II og IV, men siden bedriftsstørrelsen her tydeligvis er noe mindre (særlig for sone IV) enn for de andre sonene vil andelen sysselsatte som berøres av virkemidlene faktisk være minst for sone IV.

Tabell 9: Bedrifter med minst én sysselsatt etter næring og distriktpolitisk virkeområde med tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg. 2008. Prosent

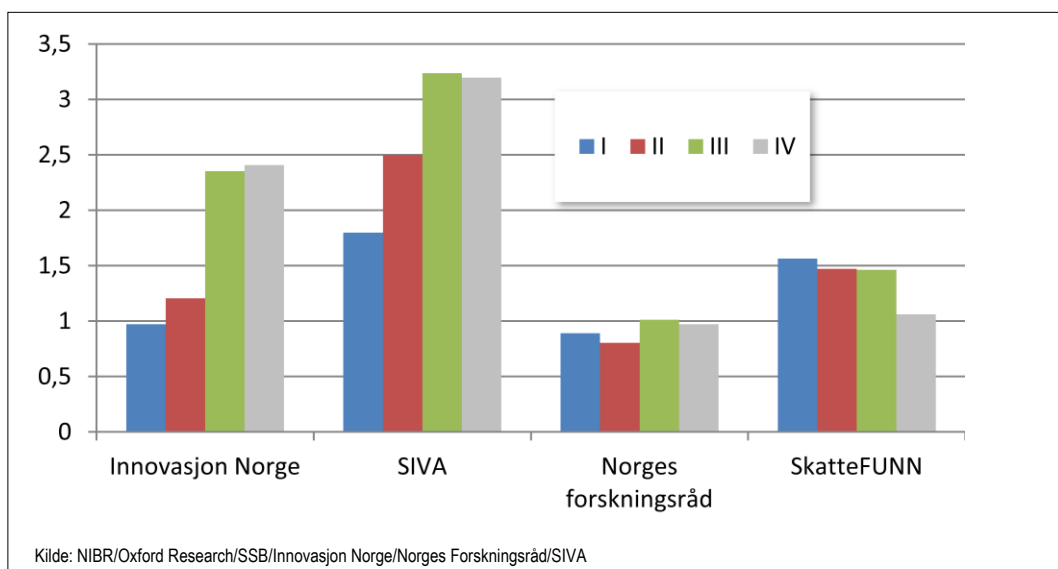
Distriktpolitisk virkeområde	Antall bedrifter	Antall sysselsatte	Bedrifter med virkemiddel	Sysselsatte med virkemiddel	Andel bedrifter	Andel sysselsatte
I alt	197725	2323642	9925	351245	5,0	15,1
I (Utenfor virkeområdet)	131921	1727221	5767	263010	4,4	15,2
II	4481	47983	223	6184	5,0	12,9
III	31609	308094	2087	51436	6,6	16,7
IV	29714	240345	1848	30615	6,2	12,7

Kilde: NIBR/Oxford Research/SSB/Innovasjon Norge/Norges Forskningsråd/SIVA

For noen vil den manglende distriktsprofilen kanskje være noe overraskende, men vi skal huske på at ikke alle virkemidler eller virkemiddelaktører har et distriktpolitisk mandat. Dette ser vi enklest hvis vi ser på hver virkemiddelaktør for seg, slik som i figu-

ren under. Både Innovasjon Norge og SIVA har en klar distriktsprofil, mens SkatteFUNN utnyttes relativt mest i sentrale strøk – noe vi kan forvente i og med at forskningsaktivitet blant bedrifter synker med fallende sentralitet (Gundersen 2002).

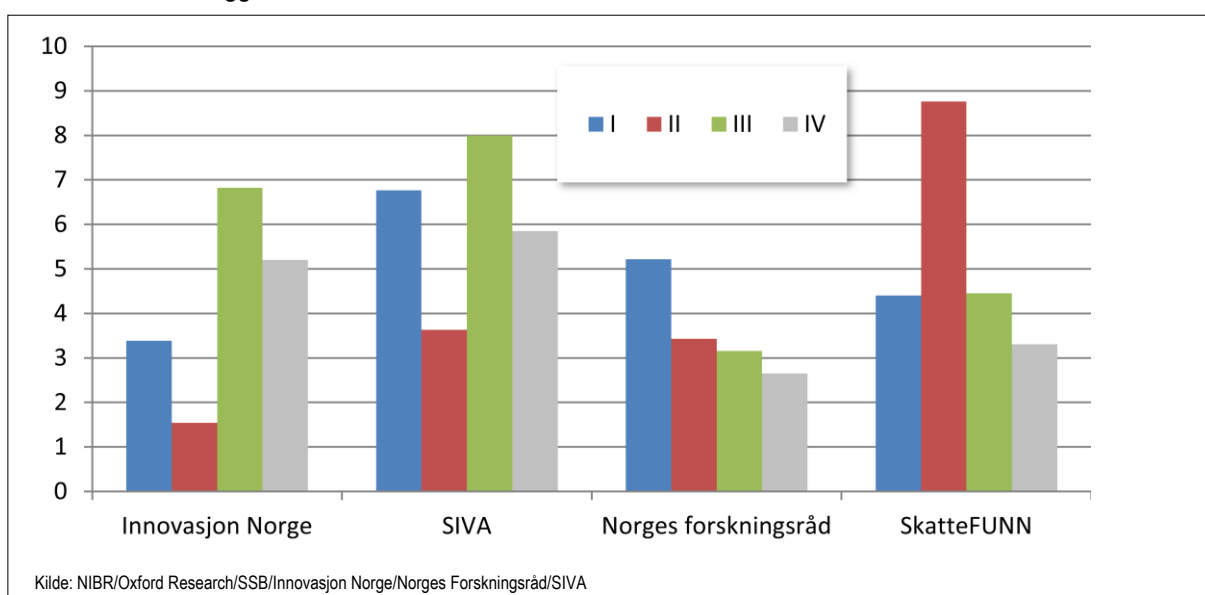
Figur 14: Bedrifter etter virkemiddelaktør og distriktpolitisk virkeområde. 2008. Prosent bedrifter registrert med virkemiddel.



Det er imidlertid en del forskjell i størrelsen på bedriftene i de ulike kategoriene, så andelen bedrifter beskriver bare deler av bildet. Ser vi på andelen sysselsatte får bedrifter med tilsagn fra Norges forskningsråd nå en klar sentralisert profil, dvs. bedrifter utenfor virkeområdet har flest sysselsatte. Dette gjelder for alle virkemiddelaktørene, bortsett

fra for SkatteFUNN: bedrifter i sentrale strøk (utenfor virkeområdet) med kontakt med virkemiddelapparatet er større enn bedrifter uten kontakt. Med sysselsetting som enhet får dermed SIVA og Innovasjon Norge dempet sin distriktsprofil ganske betydelig.

Figur 15: Sysselsatte i bedrifter etter virkemiddelaktør og distriktpolitisk virkeområde. 2008. Prosent bedrifter registrert med tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.



I datamaterialet ligger det også mulighet for å skille på sektortilhørighet. Vi kan altså plassere bedriftene etter om de er private, kommunale, statlige eller fylkeskommunale. Og også innenfor disse kategoriene kan vi differensiere på type virksomhet (forvaltning, stiftelser, aksjeselskaper, enkeltmannsforetak osv).

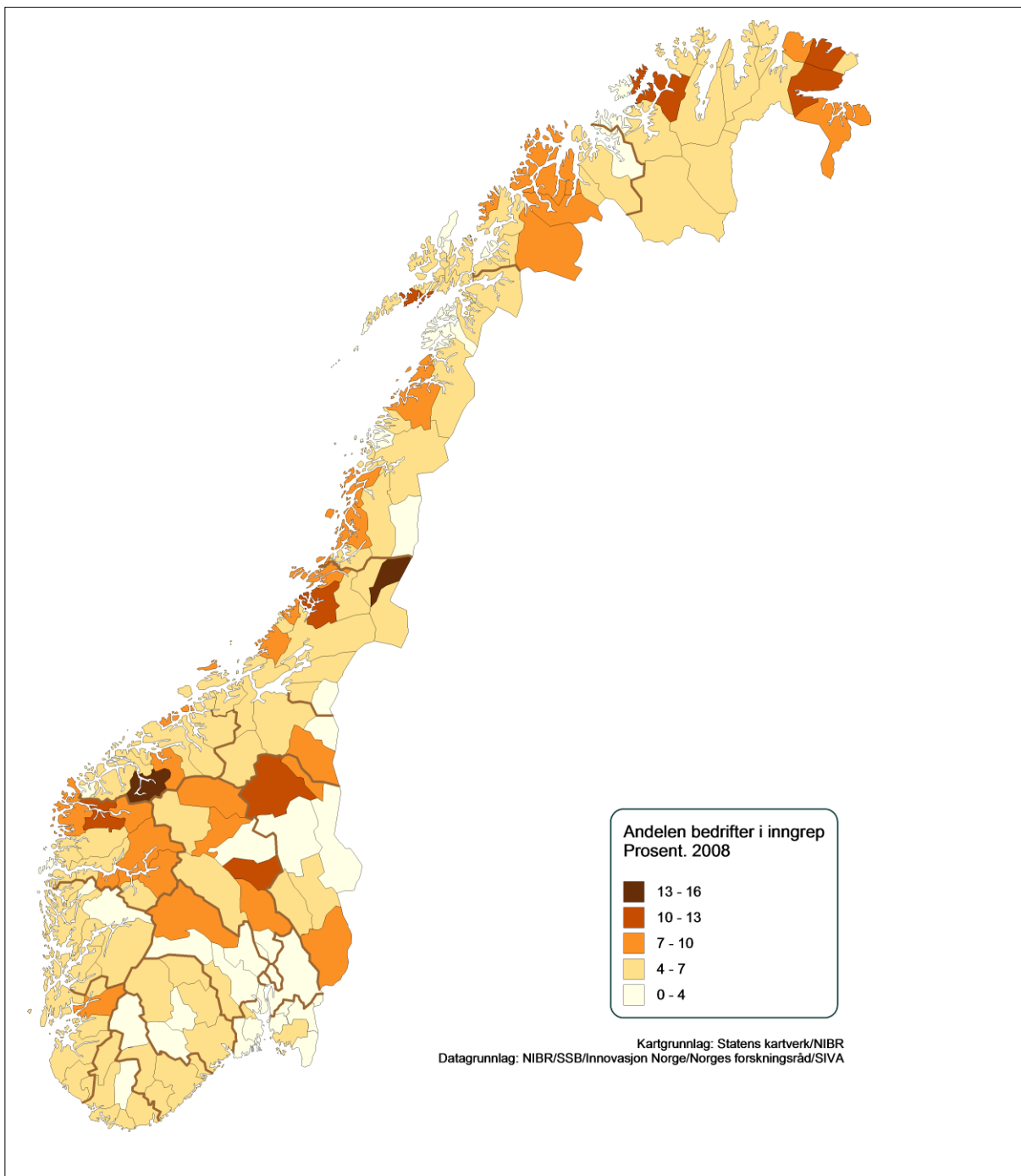
Det viser seg at det er slett ikke slik at det bare er private foretak som er registrert med et virkemiddel. Kommunale foretak er lokalisert i SVIA-anlegg²¹, offentlige foretak er engasjert som prosjektledere osv. Selv om vi plasserer offentlig forretningsdrift i privat sektor er det rundt fire prosent av de offentlige bedriftene som er engasjert i et virkemiddel. En del av dette skyldes nok at virkemiddelaktørene selv er oppført som (offentlige) bedrifter og dermed "legger beslag" på en del av næringslivet. I tillegg er det en del offentlige bedrifter som står oppført som prosjektleder i prosjekter av mer infrastruktur og tilretteleggende karakter. Dette siste punktet understreker igjen at datamaterialet underestimerer omfanget av bedrifter med virkemidler. Andelen offentlige bedrifter med et virkemiddel viser liten samvariasjon med geografi, så det geografiske mønsteret i figuren og tabellen over skyldes langt på vei privat sektor.

Andelen av både bedrifter og sysselsatte som er i kontakt med virkemiddelapparatet er ved første øyekast ikke så stor. Men det er på et ganske aggregert nivå. De regionale variasjonene kan imidlertid være store når vi ser på mindre områder. I de to neste kartene er dette vist for bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Her kommer det en del større forskjeller fram. I enkelte regioner (Nordal/Stranda, Røyrvik) har over hver åttende bedrift vært i kontakt med virkemiddelapparatet i 2008.

Andelen av de sysselsatte som er i bedrifter med kontakt med virkemiddelapparatet ligger tilsvarende høyere. Her er det flere regioner med mer enn hver tredje sysselsatt i slike bedrifter.

²¹ I SIVA-materialet har vi imidlertid tatt vekk offentlige bedrifter ved hjelp av statuskoder fra BoF.

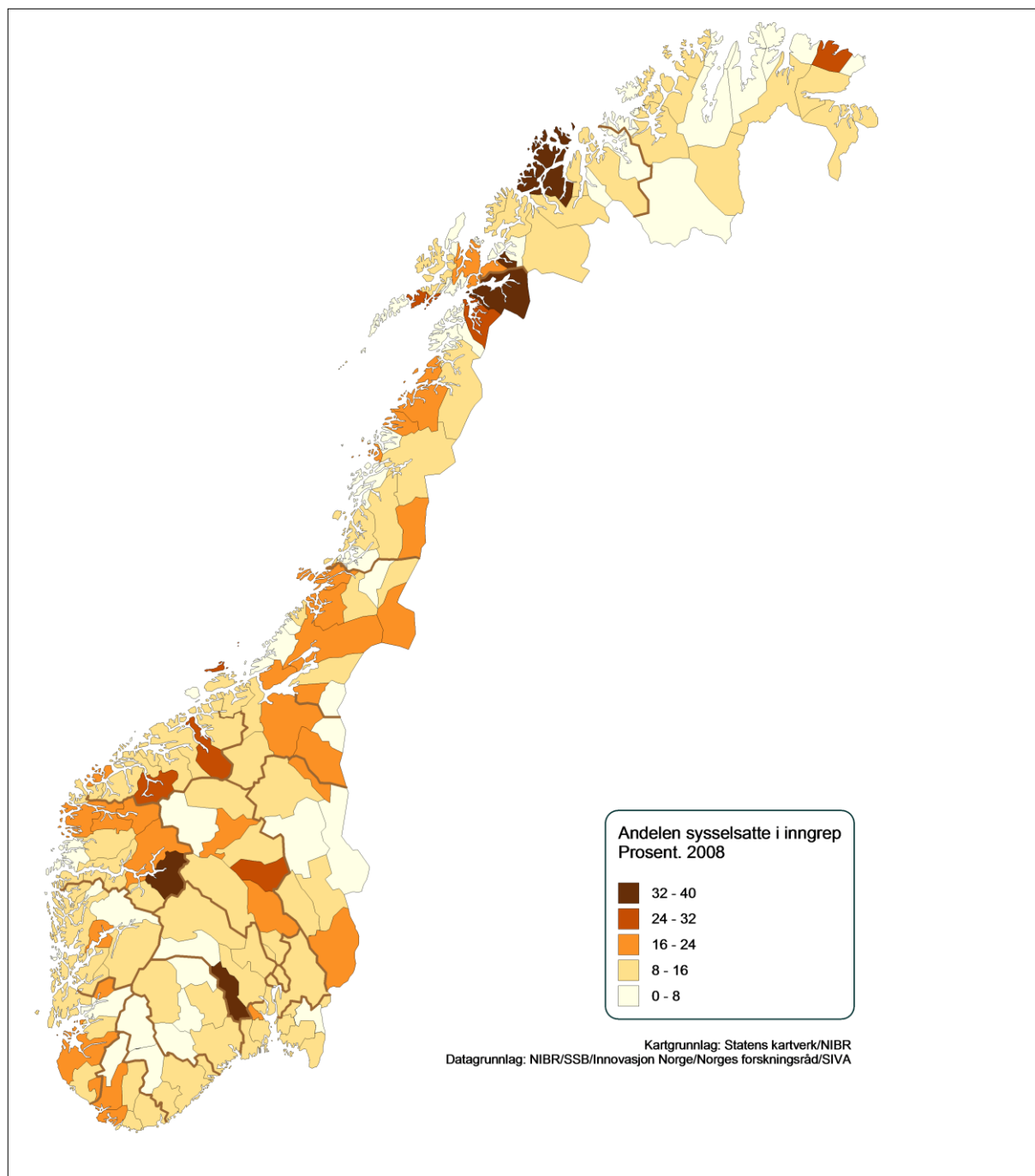
Figur 16: Bedrifter etter BA-region. 2008. Prosent bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.



Et interessant trekk når vi ser på sysselsettingen er at det er andre regioner som framstår som mer virkemiddelintensive enn når vi bare ser på bedrifter. Det er blant annet i tradisjonelle industriregioner sysselsettingsandelen er størst: Lærdal/Årdal, Kongsberg,

Narvik og Tromsø. Det er kun forskjeller i bedriftsstørrelse som gir denne forskjellen, noe som betyr at bedriftene med virkemiddel gjennomsnittlig er større enn andre i disse regionene.

Figur 17: Sysselsatte etter BA-region. 2008. Prosent av sysselsettingen i bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.



Selv på lavt geografisk nivå er det ikke så mange regioner som framstår slik at potensialet for nye bedrifter som kan dra nytte av ulike former for virkemidler er uttømt. Imidlertid så vi på foregående figurer at enkelte industriregioner framstår som ganske virkemiddelintensive. Det bringer oss over på

problemstillingen om at det antakelig er behov for å se på et subsett av hele bedriftspopulasjonen.

Det er rett og slett slik at intensjonen med de fleste virkemidlene ikke er å nå alle – særlig ikke når det er snakk om innovasjonsaktivitet. Vi har sett at det er bedrifter i alle næringskategorier, men når utgangspunktet for denne gjennomgangen var å avdekke

muligheten for økt eller endret innovasjonskrav i virkemidlene bør vi se på den delen av næringslivet der dette er mest relevant.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i det utvalget Statistisk sentralbyrå har for sin innovasjonsundersøkelse når vi skal definere innovasjonsaktuelle næringer. Statistisk sentralbyrå skreller med andre ord vekk mesteparten av primærnæringene (men beholder fiskeoppdrett), næringer der offentlig sektor er dominerende (helse- og sosialtjenester, undervisning, offentlig administrasjon og tjenesteyting), personlig tjenesteyting og handel.

Vi vet fra tidligere (Gundersen 2011) at det også er andre deler av næringslivet der innovasjon er aktuelt, så vi inkluderer hotell- og restaurantbransjen og reiselivsbransjen, tjenester tilknyttet primærnæring og handel i utvalget vårt, selv om SSB ikke har disse med. Statistisk sentralbyrå setter også en grense ved fem sysselsatte for å inkludere foretaket. Vi setter grensen ved tre sysselsatte. Med disse begrensningene får vi bedriftspopulasjonen som vist i tabellen under.

Tabell 10: Bedrifter i innovasjonsaktuelle næringer med minst tre sysselsatt etter distriktpolitisk virkeområde og tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg. 2008. Prosent

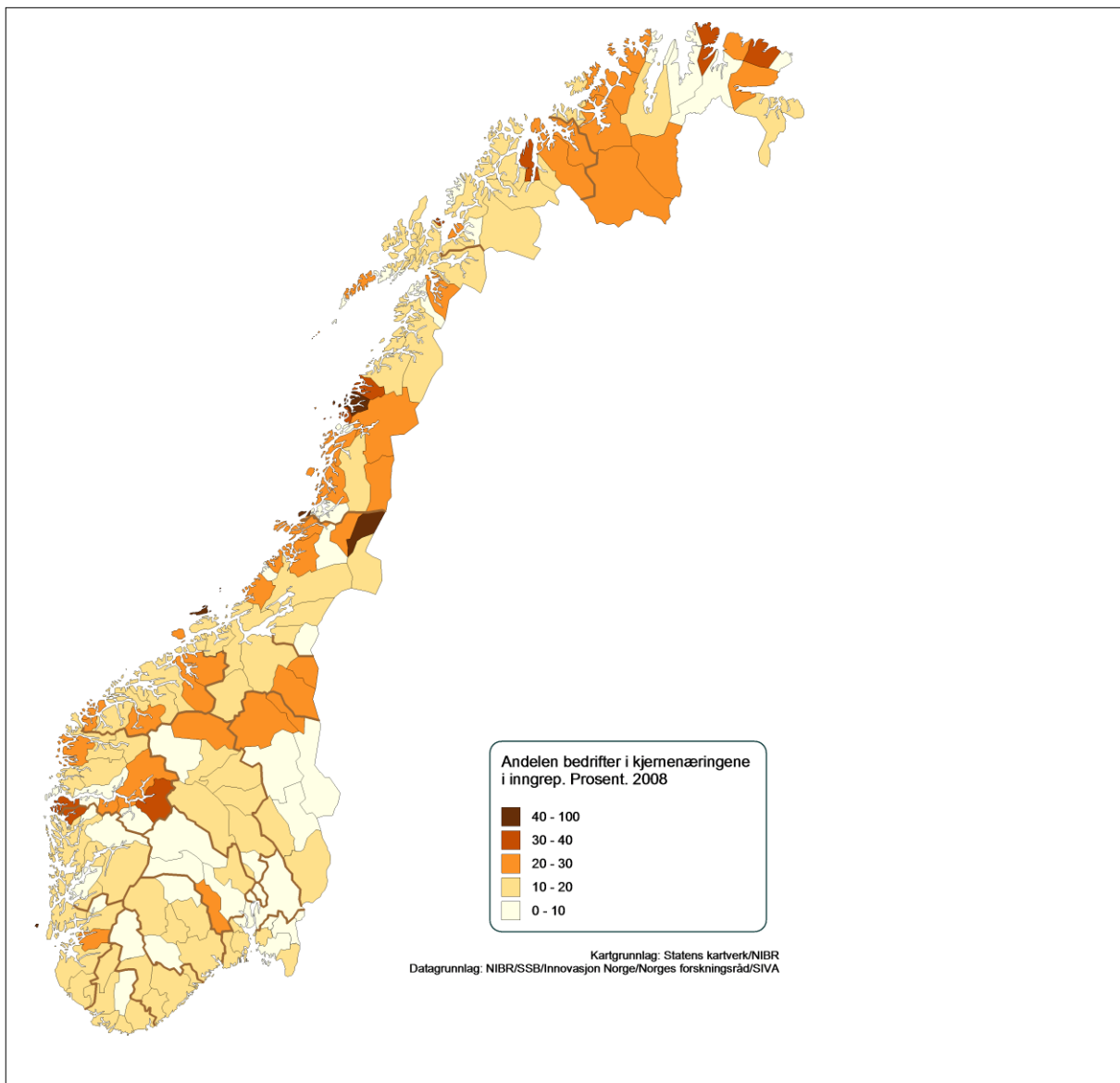
	Antall bedrifter	Antall sysselsatte	Bedrifter med virkemiddel	Sysselsatte med virkemiddel	Andel bedrifter	Andel sysselsatte
I alt	30203	638841	3844	190134	12,7	29,8
I	21561	497730	2395	144593	11,1	29,1
II	612	14958	87	4855	14,2	32,5
III	4484	76317	735	25127	16,4	32,9
IV	3546	49836	627	15560	17,7	31,2

Kilde: Oxford Research AS

Nå ligger andelen bedrifter og sysselsatt som var i kontakt med virkemiddelapparatet betraktelig høyere enn da vi inkluderte alle bedriftene. I tillegg er det en sterkere regional dimensjon på virkemidlene ved at område I fremstår som det området der næringslivet er i minst kontakt med virkemiddelapparatet. Dette gjelder spesielt andelen bedrifter – sysselsettingsandelen er mer eller mindre lik for de ulike sonene.

Ser vi på BA-regionene er variasjonene mye større. Her er det to regioner med mer enn 40 prosent av bedriftene i kontakt med virkemiddelapparatet (Røyrvik og Rødøy), mens ytterligere sju regioner har andeler over 30 prosent. Når vi vet at datamaterialet vårt over bedrifter i virkemiddelapparatet representerer det absolutte minimum begynner vi nå å ane noen beskrankninger for videre øking.

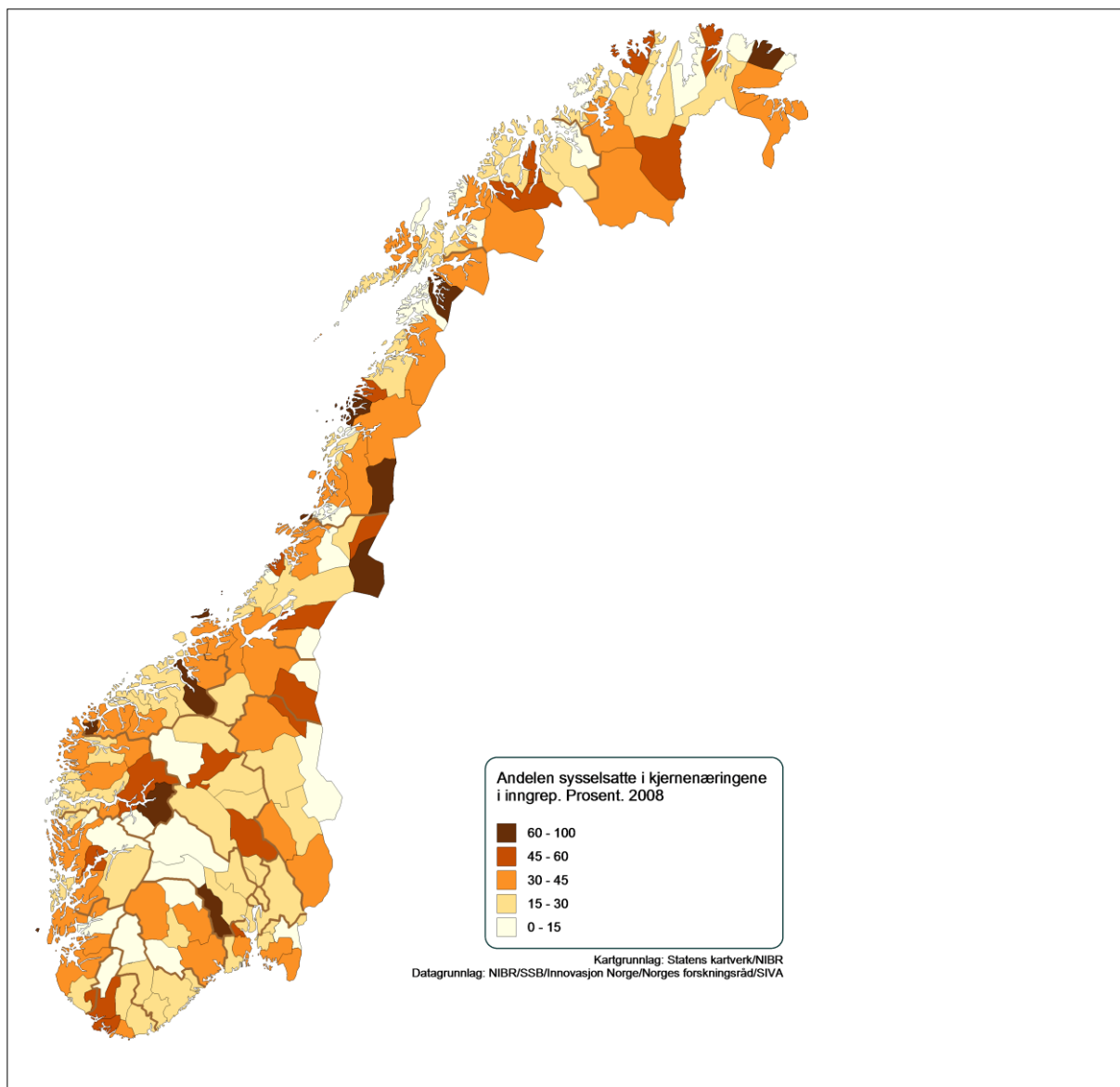
Figur 18: Bedrifter i innovasjonsaktuelle næringer etter BA-region. 2008. Prosent bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.



Ser vi på sysselsettingsandelen i bedrifter med kontakt med ulike virkemidler blir begrensningene i forhold til å nå flere bedrifter enda tydeligere. Nå er det ikke mindre enn 10 regioner der mer enn 60

prosent av de sysselsatte befinner seg i bedrifter med en eller annen form for virkemiddel i 2008. Fem av disse hadde for øvrig andeler over 70 prosent.

Figur 19: Sysselsatte i innovasjonsaktuelle næringer etter BA-region. 2008. Prosent av sysselsettingen i bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg.

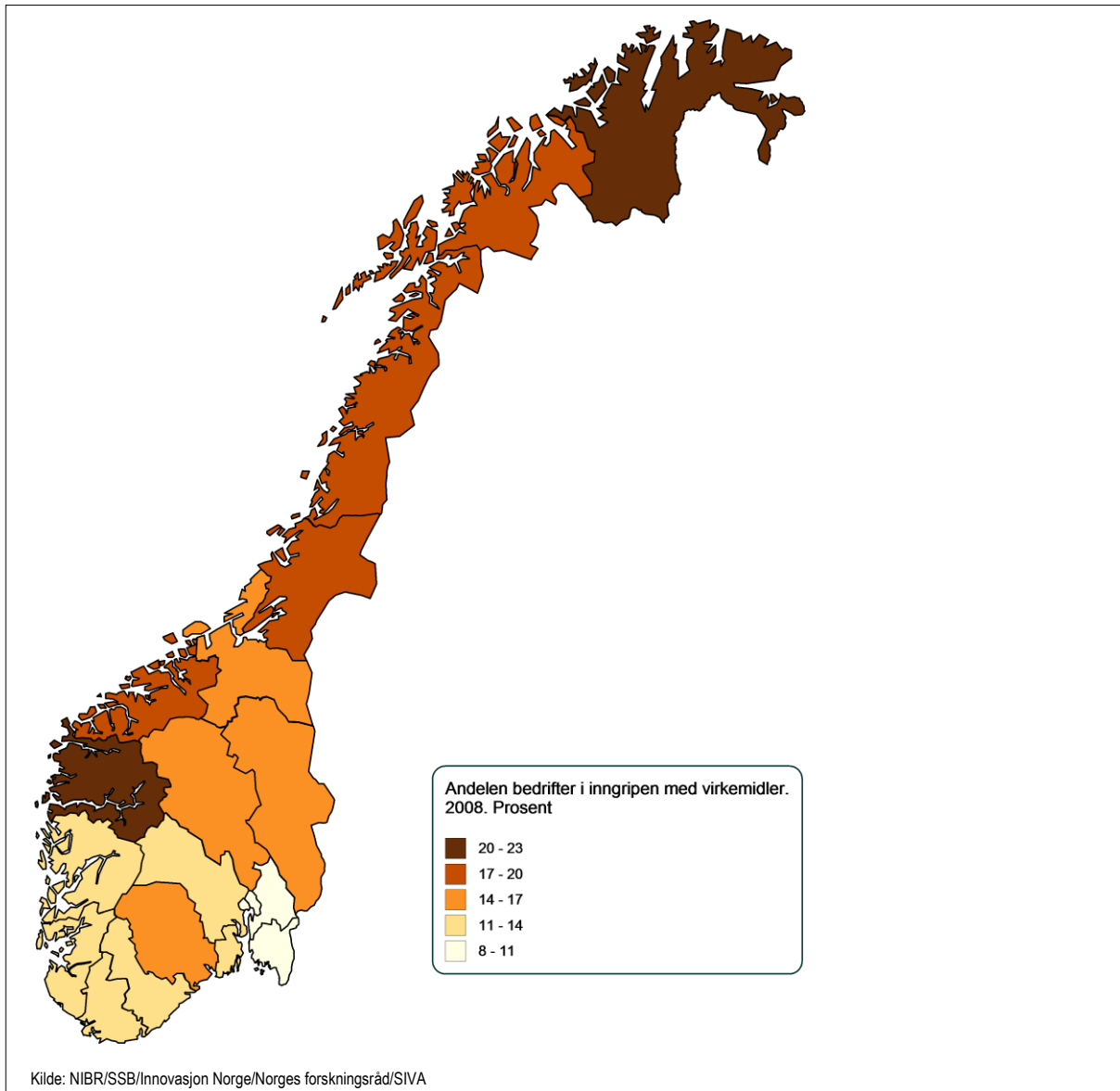


Flere virkemidler har fylke som administrativt nivå. Både Innovasjon Norge og fylkeskommunene har fylker som utgangspunkt i sin virksomhet. Også Norges forskningsråd har regionale representanter med ansvar for enkeltfylker.

Det er Finnmark og Sogn og Fjordane som har størst andel av bedrifter med kontakt med virkemiddelap-

paratet i den delen av næringslivet vi anser som relevant for innovasjon. Det er også interessant at kartet er gir et bilde over virkemiddelbruk veldig nær den vanlige oppfatningen av sentrum-periferi og ligger f.eks veldig tett opp til fordelingene (i kroner per innbygger) av midlene over kapittel 551 post 60 (Johansen 2008).

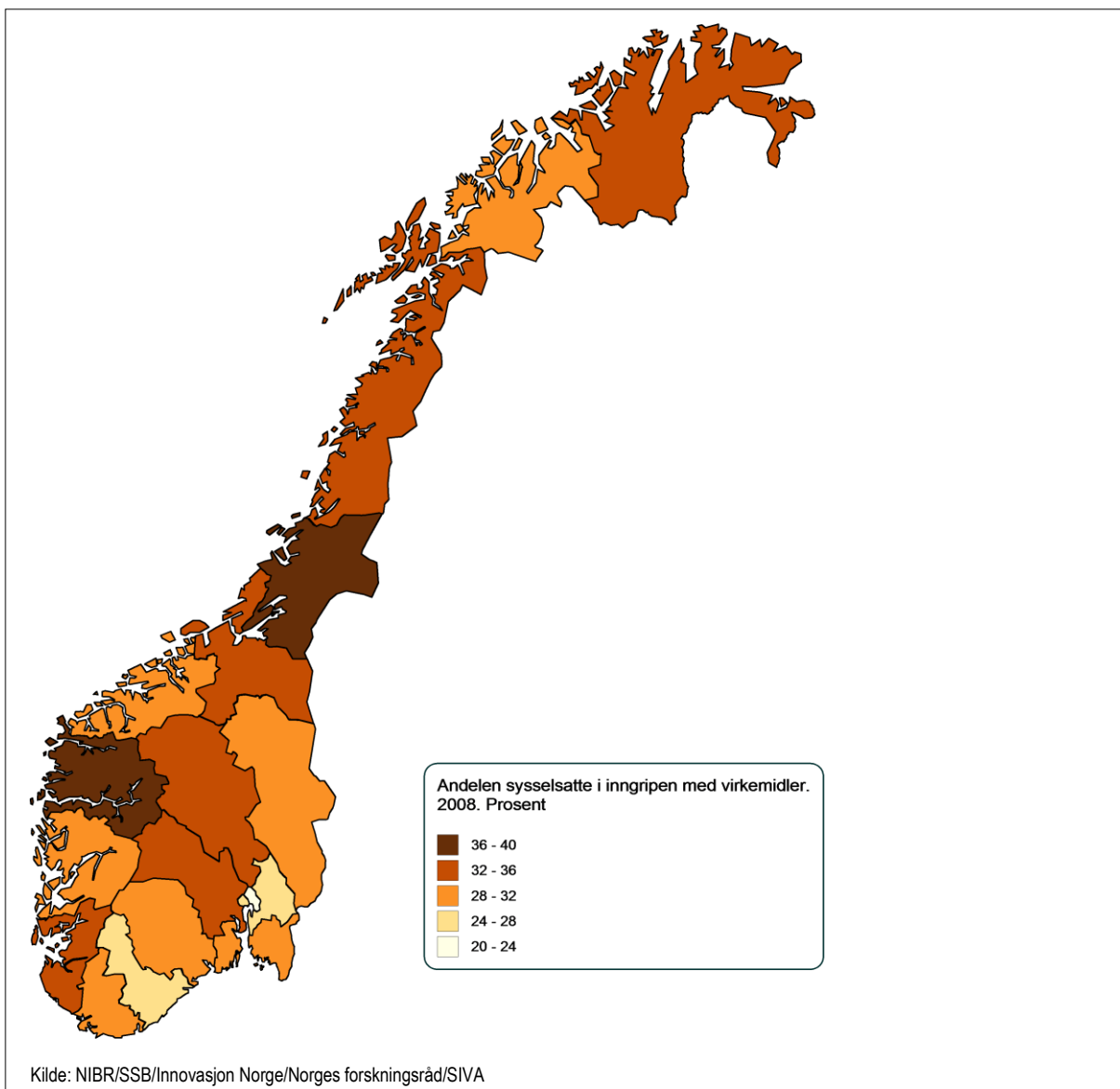
Figur 20: Bedrifter i innovasjonsaktuelle næringer etter fylker. 2008. Prosent av sysselsettingen i bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg



Ser vi på andelen sysselsatte i "virkemiddelbedrifter" blir bildet ikke så entydig. Sogn og Fjordane ligger fremdeles på topp, men nå er det Nord-Trøndelag som er med i den øverste kategorien (og ikke Finnmark). Rogaland og Buskerud fremstår nå også som mer virkemiddeltunge fylker enn det de gjorde når vi

bare så på andelen bedrifter – hver tredje sysselsatt i disse fylkene er i bedrifter med kontakt med virkemiddelapparatet.

Figur 21: Sysselsatte i innovasjonsaktuelle næringer etter fylker. 2008. Prosent av sysselsettingen i bedrifter tilsagn fra Norges forskningsråd, nytt tilsagn fra Innovasjon Norge, godkjent SkatteFUNN-fradrag eller lokalisert i SIVA-anlegg



Det som imidlertid er det mest i øyenfallende trekket er at det er mange fylker med en stor del av sysselsettingen i virkemiddelbedrifter. Med tanke på at datamaterialet viser et minimumsnivå – og det lokalt vil være betydelige konsentrasjoner – er det ikke ubetydelig når åtte av fylkene har en tredjedel av sysselsettingen i bedrifter med virkemiddelkontakt.

Vi må imidlertid understreke at vi har med bedrifter med svært ulik kontakt med virkemiddelapparatet. Bedrifter i SIVA-anlegg kan jo godt ha nytte av støtte fra Innovasjon Norge, selv om de ikke har det i dag. Og én type støtte fra for eksempel Innovasjon Norge kan jo skiftes ut med en annen type fra enten Innovasjon Norge eller Norges forskningsråd i en øking av

innovasjonshøyden. Imidlertid vet vi at informasjonen om virkemiddelapparatet generelt er bedre hos de bedriftene som er i kontakt med ett virkemiddel. Bedrifter i SIVA-anlegg oppga for eksempel informasjon om, og hjelp til å søke på, andre virkemidler som svært viktige for lokalisering i anleggene (Johansen m.fl. 2010). Det betyr at bedrifter med kontakt med ett virkemiddel gjennomsnittlig vil ha større sannsynlighet for å ha tatt ut potensialet også i forhold til andre virkemidler.

8.2 Oppsummering

Utgangspunktet for gjennomgangen av virkemidlene er data fra "de fire store": Norges forskningsråd, Innovasjon Norge, SIVA og SkatteFUNN-ordningen. For året 2008 har vi rimelig gode data for alle institusjonene, men vi legger ikke skjul på at dette materialet slett ikke er fullstendig. Bl.a mangler det de mottakerne som ikke har organisasjonsnummer vi kan koble på BoF og vi vet at for enkelte tilsagn er det flere bedrifter som er involvert enn den ene som står som prosjektleder i systemet. Likevel representerer dette materialet i særklasse den mest omfattende oversikten over virkemidler i Norge per dags dato, og vi kan av den grunn forsvare å presentere noen hovedtall.

De ulike virkemidlene er litt ulik geografisk spredning. Innovasjon Norge og SIVA er "perifer-tung", mens SkatteFUNN-ordningen benyttes relativt mer av bedrifter i sentrale strøk. Bedrifter med støtte fra Norges forskningsråd er mer jevnt spredd utover.

Ser vi på hele bedriftspopulasjonen med minst én sysselsatt er det en liten andel bedrifter som er i kontakt med virkemiddelapparatet. Bare fem prosent av bedriftene. Disse representerer riktignok 15 prosent av sysselsettingen, men kan neppe sies å representere en uttømming av potensialet for bedriftsstøtte. Imidlertid varierer graden av virkemiddelbruk mye mellom næringer og regioner. For enkelt næringer (oljeindustri, annen industri, telekom/IKT og forretningsmessig tjenesteyting) er bedriftsandelene 9-13 prosent og sysselsettingsandelene 27-44 prosent. For enkeltregioner (BA-regioner) finner vi tilsvarende andeler for hele næringslivet i regionene.

Det er imidlertid mange næringer der innovasjon i liten grad er et verktøy for videre utvikling. Deler av næringslivet bør derfor ikke inkluderes når potensialet for bruk av innovasjon som virkemiddel skal beskrives. Ved å ta utgangspunkt i en utvidet versjon av SSBs utvalg for innovasjonsundersøkelsen kan vi etablere en "sub-populasjon" av næringslivet der denne typen virkemidler er relevant. Ser vi på andelen som er i kontakt med virkemiddelapparatet for denne populasjonen (innovasjonsaktuelle næringer) blir nivået et ganske annet.

I ni BA-regioner (av 162) er minst hver tredje bedrift i kontakt med virkemiddelapparatet. Og i 25 av BA-regionene er minst 40 prosent av sysselsettingen innen kjernenæringene i bedrifter med virkemidler. I 10 av disse er andelen faktisk over 60 prosent.

Det er altså ikke slik at det mangler nye bedrifter som kan dra nytte av innovasjonsrettede virkemidler totalt sett. Men dette gjelder ikke for alle over alt. Det er derimot ganske klart at for noen regioner og innenfor noen næringer er en ganske stor del av næringslivet allerede involvert og i kontakt med virkemiddelapparatet. Når vi vet at datamaterialet underestimerer antall bedrifter og sysselsatte med et virkemiddel og det alltid vil være noen bedrifter i alle næringer som ikke kan dra nytte av innovasjonsvirkemidler, indikerer dette at det ikke er "fritt fram" for å øke antallet bedrifter med innovasjonsvirkemidler over alt.

Det er imidlertid viktig å understreke at selv om det er en stor andel av bedriftene som har vært i kontakt med virkemiddelapparatet for noen næringer og i noen regioner, er ikke det nødvendigvis dermed sagt at potensialet er uttømt. Deler av virkemiddelapparatet er innrettet slik at det er en "stige" på virkemidlene – altså at en bedrift kan gå fra ett virkemiddel til et annet virkemiddel etter som bedriften utvikler seg og modnes. Samtidig er det ikke slik at en bedrift som for eksempel er lokalisert i et SIVA-anlegg dermed ikke er aktuell for støtte fra Innovasjon Norge eller Norges forskningsråd. Imidlertid er det grunn til å anta at når en bedrift er i kontakt med ett virkemiddel er sannsynligheten for at bedriften oftere har tatt ut potensialet i forhold til andre virkemidler noe høyere enn om bedriften ikke er i kontakt med virkemiddelapparatet i det hele tatt. Hvordan de enkelte virkemidlene påvirker hverandre hos enkeltbedrifter er det imidlertid ikke rom for å gå videre med i dette prosjektet.

Kapittel 9. Konsekvenser for Innovasjon Norges virkemidler av økt innovasjonshøyde

I dette kapittelet ser vi mer inngående på hva som blir de sysselsettingsmessige konsekvensene for Innovasjon Norges virkemidler dersom en hever kravet til innovasjonshøyde. Kapittelet er delt inn i to deler. Vi ser først nærmere på hvordan bildet ser ut når det gjelder innovasjonshøyden til hele populasjonen for de fire Innovasjon Norge virkemidlene som inngår i utredningen (Distriktsrettede risikolån, Distriktsutviklingstilskudd, Etablererstipend og OFU/IFU). Deretter forsøker vi å estimere hva som vil skje med antall skapte og sikrede arbeidsplasser dersom en øker kravet til innovasjonshøyde samt hva som blir de fordelingsmessige/geografiske konsekvensene av dette. Vi vil understreke at slike beregninger alltid er beheftet med betydelig grad av usikkerhet, men til tross for dette kan de likevel bidra med viktig informasjon om mulige konsekvenser.

I tråd med mandatet for utredningen vil vi understreke at vi i dette kapittelet kun ser på sysselsettingsmessige konsekvenser dersom en hever kravet til innovasjonshøyde. En slik endring vil imidlertid også påvirke verdiskapingen i bedriftene på kort og lang sikt. Dette er noe som må tas i betraktning ved en samlet vurdering av virkemiddelbrukens innretning, men det ligger utenfor mandatet for denne utredningen.

9.1 Innovasjonshøyden i porteføljen

Fra og med 2009 har saksbehandlerne i Innovasjon Norge vurdert prosjektenes innovasjonshøyde basert på en femtrinns skala (se kapittel 2.2.1 for en nærmere beskrivelse). Vi har analysert hele populasjonen som fikk tilsagn om Distriktsrettede risikolån, Distriktsutviklingstilskudd, Etablererstipend og OFU/IFU fra og med 2009 til og med 3.kvartal 2011.

I tabell 10 har vi sett nærmere på hvordan innovasjonshøyden er for de ulike virkemidlene i perioden basert på antall tilsagn. Ser en hele porteføljen under ett, har saksbehandlerne i Innovasjon Norge vurdert det slik at 30 prosent av prosjektene har en innovasjonshøyde som er innovasjon på internasjonalt nivå og 20 prosent innovasjon på nasjonalt nivå. Med andre ord kan halvparten av prosjektene be-

tegnes som mer radikale innovasjoner. Dersom en ser på de resterende prosjektene, har 17 prosent blitt klassifisert som innovasjon på regionalt nivå, 20 prosent innovasjon på bedriftsnivå og 13 prosent har ikke noe innovasjonsinnhold.

Disse resultatene påvirkes en del av at OFU/IFU er inkludert i analysen. Dersom en kun ser på de tre virkemidlene som har en distriktpolitisk begrunnelse, faller andelen prosjekter som kan karakteriseres som radikale innovasjoner til 40 prosent. Av disse er 20 prosent innovasjon på internasjonalt nivå og 20 prosent innovasjon på nasjonalt nivå. Blant de øvrige prosjektene, er 23 prosent innovasjon på regionalt nivå, 23 prosent innovasjon på bedriftsnivå og 15 prosent har ikke noe innovasjonsinnhold.

9.1.1 Innovasjonshøyde etter virkemiddel

Resultatene på populasjonsnivå tilslører at det er store forskjeller mellom de ulike virkemidlene. Som forventet ut fra hva som er formålet med virkemiddelet, er innovasjonshøyden klart høyest blant mottakerne av OFU/IFU. Saksbehandlerne har karakterisert hele 81 prosent av prosjektene som innovasjon på internasjonalt nivå, mens de har betegnet 17 prosent av dem som innovasjon på nasjonalt nivå. Dette innebærer at OFU/IFU så å si utelukkende brukes til å realisere prosjekter som er knyttet til radikale innovasjoner.

De tradisjonelle bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene har en vesentlig lavere innovasjonshøyde enn hva som er tilfelle for IOFU/OFU. Det er imidlertid store forskjeller mellom innovasjonshøyden til de som har fått Distriktsrettede risikolån, Distriktsutviklingstilskudd og Etablererstipend. Innovasjonshøyden er klart høyest blant mottakerne av Etablererstipend. Blant disse kan 34 av prosjektene betegnes som innovasjon på internasjonalt nivå, mens 24 prosent er innovasjon på nasjonalt nivå. Den relativt høye skåren til Etablererstipend skyldes først og fremst at dette virkemiddelet har en noe annen geografisk innretning enn Distriktsrettede risikolån og Distriktsutviklingstilskudd. Etablererstipend gis over hele landet, mens Distriktsrettede risikolån og Distriktsutviklingstilskudd primært bru-

kes innen det distriktpolitiske virkeområdet. Det innebærer at de virkemidlene både har et ulikt næringsgrunnlag å forholde seg til, men også en lik ramme for hvert tilsagn som gis. Særlig utenfor det distriktpolitiske virkeområdet vil det være slik at en må legge strenge kriterier til grunn for hvem som skal få midler, for eksempel knyttet til innovasjonshøyde.

Også når det gjelder Distriktsrettede risikolån og Distriktsutviklingstilskudd er det klare forskjeller i innovasjonshøyde mellom dem. Innovasjonshøyden

er høyere blant mottakerne av Distriktsutviklingstilskudd. Blant disse er det 19 prosent som har prosjekter som er innovasjon på internasjonalt nivå og 18 prosent prosjekter innovasjon på nasjonalt nivå, mens de tilsvarende tallet for Distriktsrettede risikolån er på 15 prosent for innovasjon på internasjonalt nivå og 12 prosent for innovasjon på nasjonalt nivå. En mulig årsak til denne forskjellen kan være at Distriktsrettede risikolån i større grad brukes til å realisere fysiske investeringer enn hva som er tilfelle for Distriktsutviklingstilskudd.

Tabell 11: Innovasjonshøyde etter virkemiddel. Antall tilsagn fra Innovasjon Norge i perioden fra 2009-3.kvartal 2011. Prosent.

Virkemiddel	Ikke relevant	Innovasjon på bedriftsnivå	Innovasjon på regionalt nivå	Innovasjon på nasjonalt nivå	Innovasjon på internasjonalt nivå
Distriktsrettede risikolån (n=388)	25 %	32 %	16 %	12 %	15 %
Distriktsutviklingstilskudd (n=2700)	16 %	26 %	21 %	18 %	19 %
Etablererstipend (n=1425)	10 %	14 %	17 %	24 %	34 %
OFU/IFU) (n=620)	-	1 %	1 %	17 %	81 %
Total (n=5133)	13 %	20 %	17 %	20 %	30 %
Total uten OFU/IFU (n=4513)	15 %	23 %	23 %	20 %	20 %

Kilde: Oxford Research AS

Innovasjonshøyde etter innvilget beløp

I forhold til en mest mulig effektiv virkemiddelbruk er det nødvendig å vite hva det koster å oppnå økt innovasjonshøyde. Er det slik at prosjektene som har høy innovasjonshøyde i gjennomsnitt har mottatt større tilsagn? For å undersøke dette har vi sett på hvor stor andel av de innvilgede tilsagnene målt i kroner som brukes for å oppnå de ulike innovasjonshøydene for de 4 virkemidlene. Sammenligner en disse tallene med de tilsvarende målt i antall tilsagn, ser vi at det i gjennomsnitt brukes mer penger på de prosjektene som har den høyeste innovasjonshøyden. Målt i antall tilsagn utgjør prosjektene som

klassifiseres som innovasjon på internasjonalt nivå 30 prosent av porteføljen, mens de målt i kroner står for 41 prosent av de midlene som er benyttet. Dette bildet gjelder også på virkemidelnivå. For alle de fire virkemidlene brukes det i gjennomsnitt et høyere beløp for å realisere prosjekter som kan betegnes som innovasjon på internasjonalt nivå. Dette innebærer at det er nødvendig å se nærmere på disse prosjektenes bidrag til den totale måloppnåelsen. Hva er mest effektiv virkemiddelbruk når en også trekker inn bidraget til den økonomiske utviklingen i bedriftene samt sysselsettingsbidraget på kort og lang sikt? Vi vil forsøke å belyse dette nærmere i kapittel 9.3.

Tabell 12: Innovasjonshøyde etter virkemiddel. Tilsagn målt i kroner fra Innovasjon Norge i perioden fra 2009-3.kvartal 2011. Prosent.

Virkemiddel	Ikke relevant	Innovasjon på bedrifts-nivå	Innovasjon på regionalt nivå	Innovasjon på nasjonalt nivå	Innovasjon på internasjonalt nivå
Distriktsrettede risikolån (n=388)	20 %	24 %	14 %	20 %	21 %
Distriktsutviklingstilskudd (n=2700)	10 %	21 %	21 %	20 %	29 %
Etablererstipend (n=1425)	9 %	11 %	16 %	24 %	41 %
OFU/IFU (n=620)	-	-	-	11 %	89 %
Total (n=5133)	11 %	16 %	13 %	18 %	41 %
Total uten OFU/IFU (n=4513)	15 %	21 %	17 %	20 %	27 %

Kilde: Oxford Research AS

9.1.2 Innovasjonshøyde over tid

For å se nærmere på i hvilken grad det har vært variasjoner i innovasjonshøyde over tid, har vi sett nærmere på hvordan utviklingen har vært i den perioden som vi har data for. Tallmaterialet fra Innovasjon Norge viser at innovasjonshøyden har vært rimelig lik i 2009 og 2010, mens den har økt noe til 2011. Dette gjelder særlig for andelen prosjekter som kan betegnes som innovasjon på internasjonalt nivå. I 2011 har vi imidlertid kun resultatene til og

med 3. kvartal, så det er nødvendig å få med seg resultatene for 4. kvartal før en kan konkludere med om det har skjedd en reell økning eller om den skyldes at det er systematiske forskjeller knyttet til når på året tilsagnene for de ulike virkemidlene blir gitt. Er det for eksempel slik at det er en relativ overvekt av de virkemidlene som har en høy innovasjonshøyde som får tilsagn tidlig på året? Et annet moment som må tas med i vurderingen her er ettervirkningene etter den finanskrisen som gjorde seg gjeldene fra høsten 2008. I 2009 hadde Innovasjon Norge en betydelig større ramme enn tidligere, noe som gjorde at det var en større andel som kunne få tilsagn.

Tabell 13: Innovasjonshøyde etter år. Prosent.

År	Ikke relevant	Innovasjon på bedriftsnivå	Innovasjon på regionalt nivå	Innovasjon på nasjonalt nivå	Innovasjon på internasjonalt nivå
2009 (n=2170)	12 %	24 %	18 %	18 %	29 %
2010 (n=2131)	15 %	18 %	17 %	20 %	30 %
1-3. kvartal 2011 (n=932)	11 %	15 %	16 %	22 %	35 %

Kilde: Oxford Research AS

9.1.3 Innovasjonshøyde etter distriktpolitisk virkeområde

I tabellen under har vi sett nærmere på hvordan innovasjonshøyden varierer ut fra distriktpolitisk virkeområde. Det framgår at innovasjonshøyden er vesentlig høyere utenfor enn innenfor virkeområdet. Utenfor virkeområdet har 52 prosent av prosjektene blitt klassifisert som innovasjon på internasjonalt nivå, mens 22 prosent har blitt betegnet som innovasjon på nasjonalt nivå. Dette innebærer at 74 prosent av prosjektene kan sies å innebære mer radikal innovasjoner.

At innovasjonshøyden er høyere utenfor det distriktpolitiske virkeområdet kan skyldes flere forhold. Den viktigste årsaken er den underliggende virkemiddelfordelingen. Utenfor virkeområdet er det en overvekt av de to virkemidlene som har den største innovasjonshøyden – OFU/IFU og Etablererstipend. Utenfor virkeområdet er det i tillegg slik at I at Innovasjon Norge i større grad er nødt til å prioritere hvem som skal få tilsagn i og med at de har en vesentlig lavere samlet ramme her. Dette forsterker ytterligere forskjellene i innovasjonshøyde.

Ser en kun på prosjektene innen det distriktpolitiske virkeområdet, er det særlig innen sone 3 og sone 4 at en har et betydelig antall tilsagn. Det er svært interessant å merke seg at det er store forskjeller i innovasjonshøyde mellom de to sonene. Innovasjonshøyden er vesentlig i høyere i sone 3 enn i sone 4. I sone 3 har saksbehandlerne karakterisert 25 prosent av prosjektene som innovasjon på internasjonalt nivå og 22 prosent som innovasjon på nasjonalt nivå, mens de tilsvarende tallene for sone 4 er på henholdsvis 13 og 15 prosent. Dette forholdet slår dermed også ut når det gjelder innovasjon på lavere nivå. Innen sone 3 er det 13 prosent av prosjektene som ikke har blitt klassifisert som innovasjon og 22 prosent som innovasjon på bedriftsnivå, mens de tilsvarende tallene for sone 4 er på henholdsvis 17 og 31 prosent.

Det er naturlig å spørre seg hva disse forskjellene kan skyldes. Som vi tidligere har sett har er det store forskjeller i innovasjonshøyden mellom de ulike virkemidlene, og vi har derfor sett på om det er ulikheter i virkemiddelsammensetningene mellom de to sonene. Vi finner at det er noen mindre forskjeller i sammensetningen mellom de to sonene. Disse er først og fremst knyttet til forholdet mellom Distriktsutviklingstilskudd og Etablererstipend. Innen sone 3 har 66 prosent av tilsagnene blitt gitt gjennom distriktsutviklingstilskudd og 20 prosent gjennom Etablererstipend, mens andelen ligger på henholdsvis 72 prosent og 15 prosent i sone 4. Forskjellene i virkemiddelfordelingen er dermed relativt

små, noe som betyr at det ikke er det som kan forklare de observerte forskjellene i innovasjonshøyde.

Et annet forhold som kan være med å forklare forskjellen i innovasjonshøyde er ulikheter i formålene med prosjektene. Innovasjon Norge klassifiserer alle sine tilsagn ut fra prosjektformål, og vi har undersøkt om det er noen forskjeller mellom prosjektene i sone 3 og 4 knyttet til dette. Våre analyser viser at det er svært små forskjeller mellom de to sonene. Uavhengig av sone har det aller fleste tilsagnene blitt gitt til formålene «Nyskaping i eksisterende foretak», «Kompetanseutvikling i eksisterende foretak», «Ny-etablering» og «Annet». Heller ikke ulikheter i prosjektformål kan dermed være med på å forklare de observerte forskjellene.

En tredje forklaringsfaktor som kan være relevant er ulikheter i den geografiske fordelingen mellom tilsagnene. Som et relativt enkelt uttrykk for dette har vi valgt å benytte oss av BA-landsdel. Det er svært store forskjeller mellom tilsagnene i sone 3 og 4 knyttet til dette. Enkelt sagt er det en sterk overvekt av tilsagn gitt til Vestlandet i sone 3 (47 prosent i sone 3 mot 4 prosent i sone 4), mens det er en sterk overvekt av tilsagn til Nord Norge i sone 4 (67 prosent i sone 4 mot 13 prosent i sone 3). Dette innebærer at en har en ulik næringsfordeling og et ulikt kompetansenivå å forholde seg til i de to sonene, noe som slår ut direkte ut for innovasjonshøyden. Vi går nærmere inn på innovasjonshøyde etter BA-landsdel i kapittel 9.1.5.

Tabell 14: Innovasjonshøyde etter distriktpolitisk virkeområde. Prosent.

Distriktpolitisk virkeområde	Ikke relevant	Innovasjon på bedriftsnivå	Innovasjon på regionalt nivå	Innovasjon på nasjonalt nivå	Innovasjon på internasjonalt nivå
Utenfor virkeområdet (n=1748)	8 %	8 %	10 %	22 %	52 %
Sone 2 (n=78)	14 %	14 %	13 %	17 %	43 %
Sone 3 (n=1516)	13 %	22 %	19 %	22 %	25 %
Sone 4 (n=1793)	17 %	31 %	23 %	15 %	13 %
Total (n=5129)	13 %	20 %	17 %	20 %	30 %

Kilde: Oxford Research AS

9.1.4 Innovasjonshøyde etter sentralitet

Vi har undersøkt hvordan innovasjonshøyden varierer ut fra sentralitet. Det gjennomførte analysen viser at det er en klar sammenheng mellom innovasjonshøyde og sentralitet. Innovasjonshøyden er klart størst innenfor storbyregioner og små og mellomstore byer utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Dette skyldes både en kombinasjon av virke

middelfordelingen, næringsstrukturen og hvor mye penger som Innovasjon Norge har tilgjengelig her.

Ser en kun på de områdene som befinner seg innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, er det svært interessante forskjeller som gjør seg gjeldene. Som det framgår av tabellen under, er innovasjonshøyden størst i små og mellomstore byer, mens tettstedregioner og spredtbygde områder følger deretter.

Dette innebærer at det sannsynligvis vil være lettere å heve innovasjonshøyden gjennom å satse på de små og mellomstore byene innen for virkeområdet.

Dette er noe som støttes av funnene fra intervjuene i de ulike fylkene, og det kan tale for en mer differensiert bruk av virkemidlene innad i de ulike fylkene.

Tabell 15: Innovasjonshøyde etter KRD-sentralitet. Prosent.

Sentralitet	Ikke relevant	Innovasjon på bedrifts-nivå	Innovasjon på regionalt nivå	Innovasjon på nasjonalt nivå	Innovasjon på internasjonalt nivå
Storbyregioner (n=1517)	10 %	8 %	10 %	19 %	52 %
SMBY utenfor DPV (n=699)	10 %	17 %	14 %	24 %	35 %
SMBY innenfor DPV (n=1125)	14 %	24 %	21 %	20 %	21 %
Tettstedsregioner (n=1293)	16 %	27 %	22 %	19 %	16 %
Spredtbygde områder (n=495)	15 %	34 %	21 %	15 %	15 %
Total (n=5129)	13 %	20 %	17 %	20 %	30 %

Kilde: Oxford Research AS

9.1.5 Innovasjonshøyde etter fylke og BA-landsdel

Som nevnt tidligere har ulike fylker forskjellige næringsmessige forutsetninger. I tabell 16 under har vi kartlagt hvordan innovasjonshøyden er i de ulike fylkene. Det er store variasjoner mellom fylkene. De fylkene som utmerker seg med å ha en stor andel prosjekter som kan karakteriseres som innovasjon på internasjonalt nivå er Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold og Hordaland. I alle disse fylkene ligger denne andelen på over 50 prosent, noe som primært skyldes hvilke virkemidler de har benyttet seg av. I disse fylkene utgjør OFU/IFU og Etablererstipend en stor andel av porteføljen.

Når det gjelder de fylkene som har den laveste innovasjonshøyden i sin portefølje, er det de Nordnorske som utmerker seg. Innovasjonshøyden er aller lavest i Finnmark, mens Nordland og Troms ligger svært likt når det gjelder andelen prosjekter som kan karakteriseres som radikale innovasjoner. Det er interessant å merke seg at Troms har en større andel prosjekter som ikke har noe innovasjonshold enn Nordland og Finnmark. Det er vanskelig

å vite hva som er årsaken til dette, men det er noe som er verdt å se nærmere på. På generell basis er det viktig å være klar over at det kan være forskjeller i praksis mellom Innovasjon Norges ulike distriktskontorer når det gjelder hvordan de vurderer innovasjonshøyde. Dette er også noe som framheves av saksbehandlerne i de 5 fylkene som vi har besøkt.

BA-landsdel

For å kunne få et mer aggregert bilde av de geografiske forskjellene, har vi i tabell 16 også analysert hvordan bildet ser ut i de ulike BA-landsdelene. De ulike landsdelene kan grovt sett deles inn i fire grupper. Øst-viken (Oslo, Akershus og Østfold) har den klart høyeste innovasjonshøyden. Deretter følger en gruppe bestående av Vestlandet og Trøndelag (rundt 60 prosent radikale innovasjoner), mens Innlandet, Vest-Viken og Sørlandet følger deretter (rundt 50 prosent radikale innovasjoner). Som allerede påpekt over er Nord-Norge den BA-landsdelen med den klart laveste innovasjonshøyden. Et krav om økt innovasjonshøyde vil dermed få særlige konsekvenser for denne landsdelen, og som belyst i kapittel 6 vil konsekvensene være aller størst for de mest perifere områdene. Hvor vidt dette er ønskelig, vil være en ren politisk avveining.

Tabell 16: Innovasjonshøyde etter fylke. Prosent.

Virkemiddel	Ikke relevant	Innovasjon på bedriftsnivå	Innovasjon på regionalt nivå	Innovasjon på nasjonalt nivå	Innovasjon på internasjonalt nivå
Østfold (n=55)	9 %	4 %	11 %	22 %	55 %
Akershus (n=159)	4 %	5 %	5 %	18 %	68 %
Oslo (n=252)	6 %	7 %	7 %	18 %	62 %
Hedmark (n=280)	9 %	31 %	13 %	23 %	25 %
Oppland (n=320)	8 %	31 %	16 %	23 %	22 %
Buskerud (n=110)	22 %	6 %	11 %	27 %	34 %
Vestfold (n=63)	3 %	10 %	8 %	21 %	59 %
Telemark (n=271)	25 %	20 %	15 %	17 %	23 %
Aust-Agder n=103)	13 %	18 %	26 %	25 %	17 %
Vest-Agder n=139)	13 %	13 %	14 %	26 %	34 %
Rogaland (n=268)	2 %	18 %	14 %	20 %	46 %
Hordaland (n=310)	9 %	5 %	13 %	20 %	54 %
Sogn og Fjordane (n=285)	8 %	14 %	20 %	27 %	31 %
Møre og Romsdal (n=436)	11 %	27 %	13 %	24 %	25 %
Sør-Trøndelag (n=334)	7 %	7 %	17 %	22 %	46 %
Nord-Trøndelag (n=349)	11 %	17 %	21 %	28 %	24 %
Nordland (n=462)	16 %	36 %	20 %	14 %	15 %
Troms (n=524)	27 %	23 %	20 %	11 %	19 %
Finnmark (n=409)	21 %	29 %	34 %	9 %	7 %
Total (n=5129)	13 %	20 %	17 %	20 %	30 %

Kilde: Oxford Research AS

Tabell 17: Innovasjonshøyde etter BA-landsdel. Prosent.

BA-landsdel	Ikke relevant	Innovasjon på bedriftsnivå	Innovasjon på regionalt nivå	Innovasjon på nasjonalt nivå	Innovasjon på internasjonalt nivå
Øst-Viken (Østfold, Akershus og Oslo) (n=483)	6 %	6 %	7 %	20 %	61 %
Innlandet (Hedmark og Oppland) (n=594)	9 %	31 %	14 %	23 %	24 %
Vest-Viken (Buskerud, Vestfold og Telemark) (n=433)	21 %	15 %	14 %	19 %	31 %
Sørlandet (Aust-Agder og Vest-Agder) (n=243)	13 %	16 %	19 %	26 %	27 %
Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal) (n=1298)	8 %	17 %	15 %	23 %	37 %
Trøndelag (Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag) (n=683)	9 %	12 %	19 %	25 %	35 %
Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark) (n=1395)	21 %	29 %	24 %	11 %	14 %
Total (n=5129)	13 %	20 %	17 %	20 %	30 %

Kilde: Oxford Research AS

9.1.6 Samlet analyse

For å få et innblikk i samspillet mellom de ulike tilgjengelige bakgrunnsvariablene og hvilke av dem som i størst grad kan forklare variasjonen i prosjektenes innovasjonshøyde, har vi gjennomført en regresjonsanalyse der den avhengige variabel er innovasjonshøyde. Vi har både gjort en analyse der vi inkluderer OFU/IFU og en der vi ikke gjør det. Resultatene fra disse analysene presenteres i tabellen under.

Analyse med OFU/IFU

Virkemiddelfordelingen er det som i størst grad har betydning for innovasjonshøyden. Innovasjonshøyden øker både med mottak av OFU/IFU og Etablererstipend, mens den avtar etter distriktpolitisk virkeområde – det vil si at innovasjonshøyden er lavere jo høyere sone enn befinner seg i. I tillegg viser analysen at innovasjonshøyden er lavere i Nord-Norge,

men at den øker med tilsagnsbeløpet. Dette innebærer at det koster mer å realisere prosjekter som har en høy innovasjonshøyde. Slike prosjekter må dermed forsvare merkostnadene ved at de i større grad bidrar til sysselsetting og verdiskaping i bedriftene.

Det er interessant å merke seg at sentralitet i seg selv ikke er med på å forklare variasjonen i innovasjonshøyden. Det betyr at det er andre bakenforliggende variabler som har større betydning med tanke på å forklare variasjonen i innovasjonshøyde.

Analyse uten OFU/IFU

Regresjonsanalysen viser at innovasjonshøyden avtar med distriktpolitisk virkeområde. Videre avdekker den at innovasjonshøyden er høyere for mottakerne av Etablererstipend, mens den er lavere for virksomheter lokalisert i Nord-Norge, Vest Viken og på Sørlandet. Også når en ser bort fra OFU/IFU er det slik at innovasjonshøyden øker med innvilget beløp.

Tabell 18: Hvilke faktorer forklarer variasjonen i innovasjonshøyde?

	Modell med OFU/IFU	Modell uten OFU/IFU
	Standardisert beta-koeffisient	Standardisert beta-koeffisient
OFU/IFU	0,304**	
Distriktpolitisk virkeområde	-0,121**	-0,112**
Etablererstipend	0,126**	0,331**
Nord Norge	-0,181**	-0,199**
Vest Viken	-0,098**	-0,107**
Sørlandet	-0,075**	-0,087**
Innlandet	-0,076**	-0,073**
Distriktsrettet risikolån	-0,107**	
Innvilget beløp	0,096**	0,110**
Distriktsutviklingstilskudd		0,213**
Justert R ²	0,254	0,139

Kilde: Oxford Research AS

** p<0,01

9.2 Sysselsettingsmessige konsekvenser av økt krav til innovasjonshøyde

Fra og med 2009 har saksbehandlerne i Innovasjon Norge vurdert prosjektenes innovasjonshøyde. Dette innebærer at vi ikke har tilgang til saksbehandlerens vurdering av innovasjonshøyden i de prosjektene som inngår i Innovasjon Norges etterundersøkelser blant de som fikk tilsagn i perioden fra 2003-2007. For å kunne belyse hva som blir de sysselsettingsmessige konsekvensene av økt krav til innovasjonshøyde, vil vi derfor kombinere etterundersøkelsene med data fra Innovasjon Norges saksoppfølgingssystem fra og med 2009 til og med 3. kvartal 2011.

Gjennom disse to datakildene vil vi estimere hva som vil skje med antall skapte og sikrede arbeidsplasser dersom en øker kravet til innovasjonshøyde samt hva som blir de fordelingsmessige/geografiske konsekvensene av en tilstrømming. Vi vil understreke at slike beregninger alltid er beheftet med betydelig grad av usikkerhet. De må derfor ikke tas som den absolutte sannhet, men snarere som en indikasjon på hva som kan skje.

9.2.1 Estimerte sysselsettingseffekter

For å kunne si noe om de sysselsettingsmessige konsekvensene av økt krav til innovasjonshøyde, er det først nødvendig å beregne hvor mange arbeidsplasser som skapes og sikres per prosjekt som følge av Innovasjon Norge sin støtte til tilsagnsmottakerne fra 2003 til 2007. For å gjøre dette, bruker vi den beregningsmetoden som er utviklet i forbindelse med Innovasjon Norge sine kundeeffektundersøkelser. Vi går ikke nærmere inn på denne her, men viser til den siste etterundersøkelsen fra Oxford Research for en detaljert oversikt over de forutsetningene som er lagt til grunn²². I og med at vi tar utgangspunkt i 5 ulike årganger, blir estimatene mer robuste enn de ellers ville ha vært. Vi vil imidlertid understreke at beregninger av sysselsettingseffekter alltid er beheftet med stor usikkerhet, slik at de estimatene vi kommer fram til må betraktes som de beste anslagene. I og med at vi bruker samme beregningsmetodene for alle virkemidlene, er det grunnlag for å tro at det ikke vil være noen systematiske forskjeller mellom virkemidlene. Det innebærer at estimatene vil være gi et godt grunnlag for å kunne si noe om hvilke virkemidler som er mest effektive i forhold til sysselsettingsbidrag.

I tabellen under vises det hvor mange arbeidsplasser det i gjennomsnitt er skapt og sikret per prosjekt, for populasjonen samt hva som er kostnadene per arbeidsplass for de fire virkemidlene. Som det framgår i tabellen under er det Distriktviklingstilskudd som bidrar til flest arbeidsplasser totalt sett, men når det gjelder hvor mange arbeidsplasser som det skapes og sikres per prosjekt er det OFU/IFU som skårer høyest.

Et interessant trekk ved beregningene er at det er store forskjeller mellom virkemidlene når det gjelder hvor mye det koster å skape og sikre en arbeidsplass. Kostnadene er klart høyest for OFU/IFU, mens de er lavest for Distriktsrettede risikolån. Når det gjelder Distriktsutviklingstilskudd og Etablererstipend, er det relativt små forskjeller mellom dem. Kostandene er imidlertid noe høyere for Etablererstipend. Samlet sett innebærer det at det er et inverst forhold mellom innovasjonshøyde og kostnadene per arbeidsplass. De virkemidlene som har den laveste innovasjonshøyden har de laveste kostandene per arbeidsplass. Det vil dermed være nødvendig å ta stilling til hva som er den mest fornuftige miksen her med tanke på samlet måloppnåelse. Dette innebærer at en både må se bidraget til innovasjon, verdiskaping og sysselsetting i forhold til hverandre samt ta stilling til de fordelingsmessige konsekvensene av dette igjen. Dette er noe som det vil være vanskelig å gi et klart faglig svar på. Det vil i stor grad være opp til rene politiske vurderinger.

²² Oxford Research, 2011. Mer for pengene. Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse. Etterundersøkelse av bedrifter som fikk tilsagn fra Innovasjon Norge i 2007. Oxford Research, Kristiansand.

Tabell 19: Skapte og sikrede arbeidsplasser etter virkemiddel. Lavt anslag. Gjennomsnitt per år for de som har fått støtte i perioden fra 2003-2007.

Populasjon	Per prosjekt	Totalt	Kostnad per arbeidsplass
Distriktsrettede risikolån	1,75	287	187 095 kr
Distriktsutviklingstilskudd	1,44	1535	258 362 kr
OFU/IFU	2,22	288	625 797 kr
Etablererstipend	0,56	350	280 993 kr
Totalt	1,24	2460	
Kilde: Oxford Research AS			

I forhold til denne utredningen er det sentralt å vite noe mer om eventuelle forskjeller i sysselsettingsbidrag både ut fra egenrapportert innovasjonshøyde²³ og sentralitet. Basert på det tilgjengelige datamaterialet, er vi ikke i stand til å påvise noen statistisk signifikante forskjeller i hvor mange arbeidsplasser som er skapt og sikret ved ulike innovasjonshøyder og i forskjellige sentralitetssoner for de 4 virkemidlene. Det innebærer at vi kan bruke det gjennomsnittlige estimatet for skapte og sikrede arbeidsplasser per virkemiddel som utgangspunkt for vurderingen av hva som en skjer dersom en øker kravet til innovasjonshøyde.

9.2.2 Sysselsettingseffekter ved økt innovasjonshøyde

I dette delkapittelet vil vi forsøke å estimere hva som kan bli de sysselsettingsmessige effektene dersom en øker kravet til innovasjonshøyde for Innovasjon Norges virkemidler. Ved beregningene har vi tatt utgangspunkt i de prosjektene som har blitt klassifisert som ikke innovasjon, innovasjon på bedriftsnivå og innovasjon på regionalt nivå samt tatt utgangspunkt i marginalbetragtning. Hva blir konsekvensene dersom en skal heve alle disse opp på **den neste innovasjonshøyden**, det vil si fra ikke innovasjon til innovasjon på bedriftsnivå, fra innovasjon på bedriftsnivå til innovasjon på regionalt nivå og fra innovasjon på regionalt nivå til innovasjon på nasjonalt nivå?

En utfordring i forhold til en slik vurdering er at vi ikke har innblikk i hvor mange av tilsagnene i porteføljen som faktisk vil falle bort dersom en hever kravet til innovasjonshøyde. Skal en være i stand til det, må en kjenne til hvert enkelt prosjekt og det potensialet som ligger i det. For å kunne si noe om

effektene, er det dermed nødvendig å ta utgangspunkt i ulike scenarier. Vi har både regnet på hva som skjer dersom alle prosjektene faller bort, 75 prosent, 50 prosent og 25 prosent. I og med at resultatene fra Innovasjon Norge sine kundeeffektundersøkelser viser at organisasjonen i stor grad er avgjørende for realisering av prosjektene (andelen med høy addisjonalitet ligger på rundt 60 prosent og andelen middels addisjonalitet på om lag 25 prosent), er det vår vurdering at det er mest sannsynlig at en vil få et betydelig bortfall av prosjekter dersom en hever kravet til innovasjonshøyde²⁴.

En annen utfordring for å beregne sysselsettingseffekten er å vite hva som vil skje med de prosjektene som blir igjen dersom en hever innovasjonshøyden. Det er to alternativer for disse:

- Det kan da være mulig å gi mer støtte til de som blir igjen, noe som kan føre til at antall skapte og sikrede arbeidsplasser per prosjekt vil øke. Dette vil da veie opp for noe av nedgangen i arbeidsplasser som følge av at en hever kravet til innovasjonshøyde.
- Det er ikke mulig å gi mer støtte per prosjekt som følge av at en ligger opp under støttetaket. Det vil da ikke skje noe med det gjennomsnittlige antallet arbeidsplasser som skapes og sikres for disse.

Skal en være i stand til å belyse denne dimensjonen på en god måte, krever også dette at en har detaljert kjennskap til de enkelte tilsagnene. Det vil ikke mulig her, og vi må derfor basere oss på de vurderingene som kommer fram gjennom de kvalitative intervjuene for å få belyst dette.

²³ Innovasjon Nores saksbehandlere gjorde ikke noen vurdering av innovasjonshøyden i perioden fra 2003-2007, og vi må derfor basere oss på tilsagnsmottakernes egenvurdering av innovasjonshøyden. Fra og med 2009 finnes saksbehandlernes vurdering av prosjektenes innovasjonshøyde i Innovasjon Norge sitt saksoppløsingssystem.

²⁴ Oxford Research, 2011. Plattform for videre vekst. Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som mottok støtte i 2010. Oxford Research, Kristiansand.

Sysselsettingseffekter etter virkemiddel

I tabellen under estimeres det hva som vil skje med antall skapte og sikrede arbeidsplasser per virkemiddel dersom en hever innovasjonshøyden **ett trinn** for de prosjektene som har blitt klassifisert som ikke innovasjon, innovasjon på bedriftsnivå og innovasjon på regionalt nivå av Innovasjon Norge sine saksbehandlere. Avhengig av hvilket scenario en legger til grunn, viser resultatene at antallet skapte og sikrede arbeidsplasser per år reduseres fra 2170 til mellom 850 og 1840 arbeidsplasser dersom en ser bort fra IFU/OFU. Dette tilsvarer en reduksjon på fra 15 til 61 prosent.

Går en inn på hvordan resultatene for de ulike virkemidlene, avdekker analysen at nedgangen i antall arbeidsplasser først og fremst vil komme for Distriktsutviklingstilskudd. Dersom en tar utgangspunkt i det scenariet hvor nedgangen i arbeidsplasser er størst, står Distriktsutviklingstilskudd for 73 prosent av nedgangen i arbeidsplasser. Blant de resterende arbeidsplassene som tapes, vil 16 prosent være knyttet til distriktsrettede risikolån og 11 prosent til Etablererstipend. Denne fordelingen er tilnærmet lik også for de andre scenariene knyttet til hvor mange prosjekter/ arbeidsplasser som går tapt dersom en hever kravet til innovasjonshøyde.

Tabell 20: Konsekvenser av økt innovasjonshøyde ved ulike scenarier for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som går tapt. Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som blir igjen per år etter virkemiddel.

Virkemiddel	100 % går tapt	75 % går tapt	50 % går tapt	25 % går tapt	Uten tilstrømming
Distriktsrettede risikolån	80	130	180	235	290
Distriktsutviklingstilskudd	570	810	1050	1290	1535
OFU/IFU	290	290	290	290	290
Etablererstipend	210	240	280	310	350
Totalt	1140	1470	1800	2130	2460
Totalt uten OFU/IFU	850	1180	1510	1840	2170

Kilde: Oxford Research AS

Sysselsettingseffekter etter distriktpolitisk virkeområde

For å kunne kaste lys over de geografiske konsekvensene av økt innovasjonshøyde, er det flere ulike mål som kan brukes, blant annet distriktpolitisk virkeområde. I det videre har vi estimert hva som vil skje med antall skapte og sikrede arbeidsplasser i de ulike sonene i det distriktpolitiske virkeområdet dersom en øker kravet til innovasjonshøyde. Som for beregningen på virkemiddelnivå har vi kartlagt hva som vil skje ut fra de ulike scenariene for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som vil gå tapt dersom en hever innovasjonshøyden med ett trinn for de prosjektene som har blitt klassifisert som ikke innovasjon, innovasjon på bedriftsnivå og innovasjon på regionalt nivå.

Beregningen viser at det er store forskjeller i konsekvensene mellom de ulike sonene. Den klart minste nedgangen i arbeidsplasser vil en få utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, mens den største reduksjonen vil skje i sone 4. Dersom en tar utgangspunkt i det scenariet der alle prosjektene/arbeidsplassene går tapt, vil antall arbeidsplasser gå ned med 26 prosent utenfor virkeområdet og hele 71 prosent i sone 4. Også i sone 3 vil det være en betydelig nedgang. Her vil reduksjonen i antall arbeidsplasser ligge på 54 prosent.

Som det illustreres i tabellen under er den absolutte nedgangen i arbeidsplasser klart størst i sone 4, etterfulgt av sone 3. I sone 4 er reduksjonen på 1570 arbeidsplasser, mens den ligger på 1020 arbeidsplasser i sone 3.

Tabell 21: Konsekvenser av økt innovasjonshøyde ved ulike scenarier for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som går tapt. Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som blir igjen per år etter distriktspolitisk virkeområde.

Distriktspolitisk virkeområde	100 % går tapt	75 % går tapt	50 % går tapt	25 % går tapt	Uten tilstrømming
Utenfor virkeområdet	1600	1740	1890	2030	2170
Sone 2	60	70	80	90	100
Sone 3	860	1120	1370	1630	1880
Sone 4	650	1040	1430	1830	2220
Total	3170	3970	4770	5570	6360

Kilde: Oxford Research AS

Sysselsettingseffekter etter sentralitet

Vi har også kartlagt hva som vil skje med antall skapte og sikrede arbeidsplasser ut sentralitet. Den gjennomførte beregningen viser at det er en klar sammenheng mellom sentralitet og hva som vil skje med antall arbeidsplasser om en hever innovasjonshøyden. Tapet av arbeidsplasser blir større jo mindre sentrale områder en befinner seg i. Dersom en tar utgangspunkt i det scenariet der alle arbeidsplassene

forsvinner ved en heving av innovasjonshøyden, vil antall skapte og sikrede arbeidsplasser reduseres med 28 prosent i storbyregioner, 41 prosent i små og mellomstore byer utenfor det distriktspolitiske virkeområdet, 59 prosent i små og mellomstore byer innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, 65 prosent i tettstedsregioner og 70 prosent innen spredtbygde områder. Ser en kun på absolutte tapet av arbeidsplasser, vil det være størst i små og mellomstore byer innenfor det distriktspolitiske virkeområdet og i tettsteder. I disse vil nedgangen være på henholdsvis 820 og 1040 arbeidsplasser.

Tabell 22: Konsekvenser av økt innovasjonshøyde ved ulike scenarier for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som går tapt. Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som blir igjen i perioden fra og med 2009 til og med 3. kvartal 2011 etter KRD-sentralitet.

KRD-sentralitet	100 % går tapt	75 % går tapt	50 % går tapt	25 % går tapt	Uten tilstrømming
Storbyregioner	1350	1490	1620	1750	1880
SMBY utenfor DPV	510	600	690	780	870
SMBY innenfor DPV	570	780	980	1190	1390
Tettstedsregioner	560	820	1080	1340	1600
Spredtbygde områder	180	290	400	510	610
Total	3180	3980	4770	5560	6360

Kilde: Oxford Research AS

Sysselsettingseffekter etter BA-landsdel

En annen dimensjon som det er interessant å se nærmere på for å belyse de geografiske konsekvensene er BA-landsdel. I tabellen under vises det hva som skjer med antall arbeidsplasser i de ulike landsdelene dersom en hever kravet til innovasjonshøyde. Resultatene her er svært interessante. Det er store forskjeller mellom de ulike landsdelene når det gjelder konsekvensene i form av arbeidsplasser. Øst-viken kommer best ut, mens Nord-Norge kommer klart dårligst ut. Dersom en tar utgangspunkt i det scenariet der alle arbeidsplassene forsvinner ved en heving av innovasjonshøyden, vil antall skapte og

sikrede arbeidsplasser reduseres med 19 prosent i Øst-Viken og hele 74 prosent i Nord-Norge. Når det gjelder de andre landsdelene kan de deles inn i to grupper. Både på Vestlandet og i Trøndelag vil antallet arbeidsplasser bli redusert med 40 prosent, mens nedgangen vil være på rundt 50 prosent for Innlandet, Vest-Viken og Sørlandet.

For å få et mest mulig fyllestgjørende bilde av konsekvensene for de ulike landsdelene, er det også nødvendig å se på det absolutte tapet av arbeidsplasser. Det klarte største tapet finner en i Nord-

Norge. Her vil det bli så mye som 1280 færre skapte og sikrede arbeidsplasser dersom en legger til grunn at alle prosjektene/arbeidsplassene går tapt om en hever innovasjonshøyden. Hvis en legger til grunn at

50 prosent går tapt, vil reduksjonen i antall arbeidsplasser ligge på 640 i Nord-Norge. Den absolutte utviklingen i de øvrige landsdelene framgår av tabellen under.

Tabell 23: Konsekvenser av økt innovasjonshøyde ved ulike scenarier for hvor mange prosjekter/arbeidsplasser som går tapt. Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som blir igjen i perioden fra og med 2009 til og med 3. kvartal 2011 etter BA-landsdel.

Ba-landsdel	100 % går tapt	75 % går tapt	50 % går tapt	25 % går tapt	Uten tilstramming
Øst-Viken (Østfold, Akershus og Oslo)	490	510	540	570	600
Innlandet (Hedmark og Oppland)	340	440	540	640	740
Vest-Viken (Buskerud, Vestfold og Telemark)	270	340	400	470	540
Sørlandet (Aust-Agder og Vest-Agder)	160	190	230	270	300
Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal)	970	1130	1290	1450	1610
Trøndelag (Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag)	510	590	680	760	850
Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark)	450	770	1090	1410	1730
Total	3180	3970	4770	5560	6360

Kilde: Oxford Research AS

9.3 Innovasjonshøyde og arbeidsplasser – samlet vurdering

Aktørene i virkemiddelapparatet må balansere mellom ulike typer målsetninger. Den mest sentrale avveiningen knyttet til denne utredningen er relatert til forholdet mellom verdiskaping og innovasjon på den ene siden samt fordeling og bosetting/arbeidsplasser på den andre siden. Som nevnt ligger de verdiskapingsmessige konsekvensene utenfor denne utredningens mandat, men vi har belyst forholdet mellom innovasjon, skapte og sikrede arbeidsplasser og fordeling for Innovasjon Norges virkemidler. I hvilken grad er det mulig å få både i pose og sekk? For å være i stand til å si noe om det, tar vi utgangspunkt i 4 ulike indikatorer:

- Andel prosjekter med høy innovasjonshøyde (internasjonalt og nasjonalt nivå)
- Skapte og sikrede arbeidsplasser per år
- Bortfall av arbeidsplasser per år ved krav om høyere innovasjonshøyde
- Kostnad per arbeidsplass i kroner

I tabellen under vises det hvordan mottakerne av de fire virkemidlene fra Innovasjon Norge skårer på

disse indikatorene. Resultatene viser at det ikke er mulig å få i pose og sekk. De to virkemidlene som har den laveste innovasjonshøyden, Distriktsrettede risikolån og Distriktsutviklingstilskudd, er de som i størst grad bidrar til skaping og sikring av arbeidsplasser samtidig som de har de laveste kostnadene per arbeidsplass. Dersom en hever kravet til innovasjonshøyde for disse virkemidlene, er det et betydelig antall arbeidsplasser som vil kunne falle bort. Disse arbeidsplassene er i størst grad innen for det sone fire i det distriktspolitiske virkeområdet, i de minst sentrale områdene i de ulike fylkene og i Nord-Norge. Dette innebærer at en må gjøre et valg i forhold til hvilke målsetninger som er viktigst. Dette handler primært om en avveining mellom verdiskaping og innovasjon på den ene siden samt fordeling og bosetting/arbeidsplasser på den andre siden. I en slik samlet vurdering må en også trekke inn hva som blir konsekvensene på både kort og lang sikt. Uansett hvor mange dimensjoner en legger inn i den samlede vurderingen, er det likevel slik at hva som er den optimale virkemiddelbruken blir en ren politisk vurdering og noe som det ikke er mulig å avgjøre på rent faglig grunnlag.

Vi vil understreke at de analysene som er gjort av sysselsettingseffektene opererer med en tidshorisont på fire år. Dersom en ser på konsekvensene på lang sikt, er det sannsynlig at reduksjonen i skapte og sikrede arbeidsplasser vil bli mindre. Det kan tenkes at en heving av kravet til innovasjonshøyde vil føre til at noen bedrifter virkelig lykkes, og disse kan

da bidra til å skape et større antall arbeidsplasser. Dette vil bidra til å redusere tapet av skapte og sikrede arbeidsplasser, men det er vanskelig å si noe hvor om hvor stor kompensasjonen vil være. Uansett er det realistisk at kompensasjonen først og fremst vil skje i de sentrale områdene i de ulike fylkene.

Tabell 24: Samlede konsekvenser ved heving av innovasjonshøyden for de ulike virkemidlene.

Virkemiddel	Andel prosjekter med radikale innovasjoner	Skapte og sikrede arbeidsplasser per år totalt	Bortfall av arbeidsplasser per år ved krav om høyere innovasjonshøyde ²⁵	Kostnad per arbeidsplass i kroner
Distriktsrettede risikolån	27 %	287	209	187 095 kr
Distriktsutviklingstilskudd	37 %	1535	967	258 362 kr
OFU/IFU	98 %	288	0	625 797 kr
Etablererstipend	58 %	350	144	280 993 kr

Kilde: Oxford Research AS

²⁵ Er beregnet med utgangspunkt i at alle prosjektene/arbeidsplassene faller bort om en hever innovasjonshøyden med ett hakk. Også om en forutsetter at 50 % av prosjektene faller bort er reduksjonen i arbeidsplasser fortsatt betydelig.

Kapittel 10. Ringvirkningseffekter

Det er relativt enkelt å måle ringvirkninger på etterspørselsida, dersom vi kjenner de direkte virkningene av et virkemiddel. Ringvirkningene – eller de indirekte effektene – av et tiltak avhenger både av virksomhetens kjøp av underleveranser og av den merinntekt virksomhetens aktivitet genererer. Merinntekten, som kan deles i lønns- og kapitalinntekt til henholdsvis arbeidere og bedriftseiere, brukes også til etterspørsel. Slik sett består ringvirkningene av to etterspørselskomponenter, via underleveranser og inntekt, som igjen bidrar til å generere ytterligere aktivitet (og ytterligere ringvirkninger). Man kan beregne nøkkeltall, kalt *multiplikatorer*, som sier noe om forholdet mellom de totale og direkte effektene av et tiltak. Innenfor regionale analyser brukes ofte *sysselsettingsmultiplikatorer*, der virkninger via underleveranser og inntekt er oversatt til fellesnevneren sysselsetting. En sysselsettingsmultiplikator vil alltid være større enn 1 (eller lik 1 i det ekstremtilfellet at man ikke har ringvirkninger), og normalt er den også mindre enn 2. Sysselsettingsmultiplikatoren (av et tiltak i en region) er *større* dersom

- Regionen er stor (ikke liten)
- Regionen har et variert næringsliv (ikke ensidig)
- Regionen har arbeidsintensiv virksomhet (ikke kapitalintensiv)
- Regionen har liten import
- Regionen har liten netto innpendling (slik at de som bor i regionen også jobber der)
- Kapasitetsutnyttningen i regionen er lav (det er høy arbeidsledighet), slik at "crowding out"-problemet blir lite
- Lønnsinntektsandelen i tiltaket er vesentlig større enn kapitalinntektsandelen (siden kapitalinntekt i mindre grad enn lønnsinntekt er stedsbundet)

En *større* (snarere enn en mindre) multiplikator er det samme som at regionens næringsliv dekker mye av regionens etterspørsel selv, eller at "egendekningen" er høy. Generelt sett impliserer lista ovenfor at ringvirkningene av et tiltak er større i sentrale regioner enn i distriktsregioner. Dette impliserer igjen at "lekkasjen" til andre regioner er større fra tiltak i distriktsregioner enn fra tiltak i sentrale regioner (ved to helt like tiltak), ved at en større del av ringvirkningene av tiltak i distriktsregioner vil komme i sentrale regioner (og/eller i utlandet, dvs ved import).

Vi har valgt ikke å gi noen eksplisitte anslag på ringvirkningene (målt i sysselsetting) av større krav til innovasjonshøyde i virkemiddelbruken, siden vi ikke har noen eksplisitte anslag på de direkte virkningene. Drøftingen andre steder i dette dokumentet impliserer at de direkte virkningene er negative, dvs. at sysselsettingseffekten av de distriktpolitiske tiltakene blir mindre ved økte krav til innovasjonshøyde enn de ellers ville vært. Ringvirkningene (via etterspørselsida) har samme fortegn, dvs. at de også er negative. Det betyr at de negative, direkte effektene forsterkes. Når det gjelder størrelsen på multiplikatorene i ulike regionstyper, kan vi anslå følgende:

- Multiplikator 1,0-1,1 (ingen eller svært små ringvirkninger): Dette finner vi i små distriktsregioner med lav arbeidsledighet og et ensidig næringsliv, der det er liten egendekning.
- Multiplikator 1,1-1,3: Dette finner vi i distriktsregioner (og kanskje også mindre regioner utenfor distriktene) med et visst næringsgrunnlag, blant annet når det gjelder bruk av inntekt som tjenes opp (i vårt tilfelle går inntekten ned) i forbindelse med tiltak. Egendekningen er fortsatt lav.
- Multiplikator 1,3-1,4 (og kanskje opp mot 1,5): Ganske typisk eller gjennomsnittlig multiplikatorstørrelse, normalt nasjonalt nivå på sysselsettingsmultiplikatorer.
- Multiplikator større enn 1,4 (1,5), opp mot 1,8 til 1,9: Finner vi i sentrale regioner med et variert næringsliv (og eventuelt høy ledighet), som også dekker en del av etterspørselen som kommer fra andre regioner og som kan subsidiere import med egen produksjon.

Anslagene i denne lista må tolkes med forsiktighet. De må ikke sees som absolutter, men snarere som antydninger av størrelsesorden. Vi understreker at anslagene er basert på gjennomgang av tidligere gjennomførte analyser av multiplikatoreffekter av tiltak, der størrelsen på multiplikatorene varierer betydelig med tiltaket og med analyseregionen, men også med beregningsmetoden. Generelt kan selvsagt ikke multiplikatoren bli større i en region enn den er for nasjonen som helhet, siden en multiplikator er en relativ størrelse som måler forholdet mellom totale effekter (i regionen) og de direkte effektene (i regionen) målt i absolutte tall.

Våre anslag innebærer at *de negative sysselsettings-effektene* av å øke kravene til innovasjonsinnhold i virkemiddelbruken vil forsterkes i mindre grad i distriktene enn i sentrale strøk, siden størrelsen på multiplikatoren i distriktene er mindre enn i sentrale strøk. Tilsvarende vil ringvirkningslekkasjer fra sentrale områder til distriktene være moderate, slik at sysselsettingen i distriktene i liten grad vil påvirkes av negative sysselsettingseffekter av økt innova-

sjonsinnhold i virkemiddelbruken i sentrale strøk. Imidlertid er det altså de direkte effektene som betyr mest, og de kommer alltid i den regionen der tiltaket settes inn. Selv om både de direkte effektene og ringvirkningene av økt innovasjonsinnhold i virkemiddelbruken absolutt sett er mindre i distriktene enn i sentrale strøk, kan imidlertid den relative betydningen være større.

Kapittel 11. Konsekvenser av økt innovasjonshøyde - hva mener sentrale personer i virkemiddelapparatet?

I dette kapittelet oppsummerer vi studiens problemstillinger basert på de kvalitative intervjuene. Vi har gjennomført intervjuer i fem fylker, Finnmark, Hedmark, Møre og Romsdal, Nordland og Nord-Trøndelag. I alle fylkene er det kommuner som faller inn under det distriktpolitiske virkemiddelområdet, men det varierer hvor stor andel av kommunene som gjør det. I hvert fylke har vi intervjuet representanter for virkemiddelapparatet. Dette innebærer representanter fra fylkeskommunen, Innovasjon Norges distriktskontorer, VRI-koordinatorer samt regionale representanter fra Forskningsrådet og SIVA. Disse intervjuene er supplert med intervjuer med virkemiddelansvarlig for de tre Innovasjon Norge virkemidlene, samt ansvarlig for Arena, NCE og VRI sentralt.

Denne utvelgelsen av informanter viser at det hovedsakelig er de som allerede er innenfor virkemiddelapparatet vi har intervjuet. Utfordringen med det er at vi da kun får deres syn på hva som er mulig å gjøre, og ikke hva for eksempel kundene og mottakerne av støtte mener det er mulig og nødvendig å endre på.

Det er likevel viktig å snakke med denne gruppen. Først og fremst fordi de sitter på verdifull kunnskap om arbeidsformer, men også fordi de kan peke på svakheter i systemene. Samtidig gir det at vi intervjuer saksbehandlere og virkemiddelansvarlige informasjon om hvordan de ulike gruppene ser på mulighetene for utvikling. Det som kanskje er viktigst her, er at det gir informasjon om hvordan selve systemet påvirker hvordan informantene, og da særskilt de på saksbehandlernivå, blir påvirket av hva som vektlegges fra ledelsen og hvordan de svarer på styringssignaler. Denne kunnskapen er helt nødvendig for å kunne foreta endringer som gir de virkningene som er intensjonen og redusere sannsynligheten for uønskede og utilsiktede virkninger.

Dette kapittelet stiller de samme spørsmålene til informantene som de forrige kapitlene har forsøkt å besvare gjennom kvantitative analyser.

11.1 Potensial for økt innovasjonshøyde

Den overordnede problemstillingen i prosjektet er hvorvidt det er hensiktsmessig å øke innovasjonshøyden innenfor de distrikts- og

regionalpolitiske virkemidlene. Selv om det er noe variasjon i synet på denne problemstillingen, er informantene stort sett enige i at potensialet for å heve kravet til innovasjonshøyde i prosjektene er begrenset. Vel å merke dersom kravene blir hevet uten at andre faktorer endres.

Svaret henger sammen med hvordan de forstår sitt eget oppdrag, og det er stor enighet om at ensidig vektlegging av innovasjon vil kunne gå utover de øvrige målsetningene innenfor feltet slik som distrikts- og næringsutvikling.

Dersom kravene til innovasjon ble hevet uten at det skjedde andre endringer i virkemiddelapparatet, er det enighet om at antallet prosjekter ville blitt redusert. Nøyaktig hvor stor andel av prosjektene som ville forsvunnet, varierer fra fylke til fylke. Årsaken til dette er at det er relativt store forskjeller i hvor stor andel prosjekter som klassifiseres som innovative på nasjonalt og internasjonalt nivå mellom de ulike fylkene hos for eksempel Innovasjon Norge. Uavhengig av denne variasjonen, er det slik at en betydelig andel av deres prosjekter ikke vil tilfredsstille kravene til innovasjon, og for enkelte fylker vil over halvparten av prosjektene falle bort. En ensidig vektlegging av innovasjon der lista bare legges høyere uten at virkemiddelapparatet tilføres ressurser til å jobbe frem innovative prosjekter vil dermed gi store konsekvenser for antall prosjekter.

Intervjuene viser også at et slikt krav om økt innovasjonshøyde vil slå ulike ut for de forskjellige virkemidlene. Denne delen av kapittelet vil behandle de tre gruppene med virkemidler vi har undersøkt i denne utredningen. Disse tre er Innovasjon Norges etablererstøtte, distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån, SIVAs næringshager og inkubatorer, samt NCE-, Arena og VRI-programmene.

11.1.1 Innovasjon Norge

På alle nivåer i Innovasjon Norge, fra saksbehandlere ved distriktskontorene og til programansvarlige lokalisert i Oslo, har det vært fokusert på innovasjon og betydningen av å få frem innovative prosjekter. At innovasjon er i fokus betyr likevel ikke at informantene våre er enige om at innovasjonskravene uten videre bør heves fra dagens nivå.

Et moment som er viktig når det gjelder heving av kravene til innovasjonshøyde er at utgangspunktet er ulikt mellom distriktskontorene. I noen fylker er andelen prosjekter med stor innovasjonshøyde høyere enn i andre. Nord-Trøndelag er ett eksempel på et kontor der det har vært satset på å få opp innovasjonshøyden i prosjektene. Fylkeskommunen stiller her krav igjennom samarbeidsavtalen med Innovasjon Norge om at 20 % av deres tildelinger skal gå til prosjekter med en innovasjonshøyde på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Dette arbeidet har gitt resultater og andelen prosjekter med høyt innovasjonsinnhold har økt over de siste årene. Hva Nord-Trøndelag har gjort, er nærmere beskrevet i tekstboksen til slutt i dette kapitlet.

Intervjuundersøkelsene, samt de kvantitative analysene, har vist at det er en del variasjon mellom fylkene med tanke på hvor stor andel av prosjektene som har høyt innovasjonsinnhold. De typiske distriktsfylkene slik som Nordland og Finnmark har lavere innovasjonsandel enn andre fylker. Hos Innovasjon Norge i Nordland har 29 % av prosjektene i perioden 2009 og frem til og med tredje kvartal 2011 hatt en innovasjonshøyde på nasjonalt og internasjonalt nivå. Landet for øvrig lå i samme periode på 40 % dersom IFU/OFU holdes utenfor (50 % dersom IFU/OFU inkluderes). Denne variasjonen kan påvirke hvordan de ser på muligheten for å heve innovasjonshøyden.

Dette betyr ikke at informantene fra fylker med høyere innovasjonshøyde er avvisende til at det er mulig å øke denne innovasjonsandelen ytterligere. I Nord-Trøndelag er informantene ved Innovasjon Norge likevel tydelige på at det er utfordrende å skulle hente ut ytterligere innovasjonspotensial i deres portefølje uten at dette vil ha konsekvenser for de mest perifere distriktsområdene i fylket.

Til tross for at det er stor variasjon i andel innovative prosjekter, har det på samtlige distriktskontorer vi har besøkt vært fokusert på innovasjon og både saksbehandlere og ledelse er opptatt av å få frem innovative prosjekter. Når informantene likevel er skeptiske til å heve kravene ytterligere fra i dag, henger dette sammen med at det er en utbredt oppfatning at dette ikke vil være mulig å gjennomføre uten at det også har negative konsekvenser.

Det er hovedsakelige to forhold som oppfattes som problematiske. For det første innebærer en ytterligere heving av innovasjonskravene at man satser en stor del av midlene langs én av dimensjonene Innovasjon Norge forvalter. Informantene er opptatte av at Innovasjon Norges oppdrag ikke begrenser seg til innovasjon alene. Innovasjon skal balanseres med andre målsetninger som sysselsetting og støtte til

næringsutvikling særlig i de mindre sentrale områdene. Denne balanse-gangen gjør at informantene er skeptiske til ensidig å vektlegge innovasjon fremfor de øvrige målsetningene.

Den andre utfordringen henger sammen med den første. I Innovasjon Norges distriktskontor er saksbehandlerne klare på at dersom innovasjonskravene skjerpes vil de måtte si nei til mange prosjekter som i dag får støtte. Disse prosjektene vil heller ikke bli erstattet med nye prosjekter med høyere innovasjonsinnhold ettersom det er begrenset hvor mange mulige prosjekter som finnes. De ser likevel muligheten for at noen større prosjekter vil kunne støttes og delvis gjøre opp for de tapte prosjektene, men de er klare på at dette ikke vil kunne kompensere fullt ut for de tapte prosjektene.

Informantene er tydelige på at det er de mest perifere områdene i fylkene som vil lide mest under en slik innstramning. Relativt flere prosjekter vil gå tapt i disse områdene enn i bynære områder i fylkene, og det er de aller mest perifere strøkene som vil bli hardest rammet. Dette bildet er ikke helsvart, også i perifere distriktsområder finnes det prosjekter med stor innovasjonshøyde, men andelen er lavere i disse områdene sammenlignet med bynære områder. I sum vil derfor heving av kravene til innovasjon bety at byene og de sentrale områdene vil motta mer i støtte enn distriktskommunene.

Årsaken til at saksbehandlerne er skeptiske mot ytterligere fokusering på innovasjon er knyttet til konsekvensen av at det blir færre prosjekter i de perifere delene av fylkene kontra de mer sentrale områdene. Informantene frykter at prosjekter som ikke vil få støtte fra Innovasjon Norge vil ha vanskelig for å få støtte fra andre finansieringskilder, og at man dermed risikerer at arbeidsplasser går tapt. Igjen er problemet større i utkantkommunene enn i de mer sentrale områdene i fylkene. På lengre sikt er informantene åpne for at bildet kan bli et annet, men de peker på at det er vanskelig å finne de innovative prosjektene med stort potensial for å skape arbeidsplasser. Det er derfor usikkerhet heftet ved det å velge en strategi der innovasjonshøyde vektleggs tungt.

Dette henger også sammen med at det er risiko knyttet til hvorvidt en innovativ bedrift vil gi flere arbeidsplasser. Samtidig som det er en generell usikkerhet rundt hvorvidt man vil kunne identifisere hvilke bedrifter det er som har innovasjonspotensial før prosjektene er igangsatt.

11.1.2 VRI, Arena og NCE

Det er til dels stor variasjon i innovasjonshøyde mellom prosjektene i VRI-, Arena- og NCE-programmene. Mens NCE har et relativt høyt innovasjonsinnhold, er nivået lavere for Arena og spesielt VRI. Som diskutert i avsnittet om Innovasjon Norge vil forskjellene innovasjonshøyde ha betydning for hvorvidt det er hensiktsmessig å øke kravene til prosjektene i de ulike programmene.

Med noen unntak ser det ut til at det er enighet mellom informantene om hvordan de ulike virkemidlene henger sammen. Som nevnt ovenfor er det varierende krav til innovasjon i de ulike programmene. Aktørene mener den nåværende differensiering er fornuftig. Systemet sett under ett har virkemidler tilpasset bedriftenes behov for støtte på ulike nivåer i innovasjonsstigen. Bedrifter kan dermed arbeide seg oppover i stigen og ta i bruk mer avanserte virkemidler når de får frem prosjekter med høyere innovasjonsinnhold.

Men når det kommer til hvorvidt det er hensiktsmessig å øke kravene til innovasjon, er det heller ikke for disse virkemidlene slik at dette uten videre vil gi positive konsekvenser.

For VRI sin del synes det å være enighet om at det kan være mulig å få opp innovasjonshøyden noe, spesielt knyttet mot kompetansemeglingsfunksjonene. Svarene varierer imidlertid noe fra fylke til fylke og også her peker enkelte informanter på at høyere krav vil ramme perifere distriktsområder hardere enn sentrale områdene.

En utfordring er at VRI er organisert noe ulikt fra region til region og det påvirker kravene og forventningene til forskning og innovasjon. I VRI-Nordland er det for eksempel ingen faste kompetansemeglere, mens FoU-miljøene i fylket har en friere rolle i å arbeide frem prosjekter med høyt forskningsinnhold. Dette innebærer at VRI-prosjektene i mange tilfeller er forskerstyrte. Fordelen med dette er at forskningsinnholdet blir høyt. I tillegg er det forskjeller i innovasjonsinnhold mellom de ulike virkemidlene i VRI. De FoU-mobiliserende prosjektene har lavere forsknings- og innovasjonshøyde enn hva mange ordinære forprosjekter har.

På forskningssiden har flere fylker økt kravene og krever nå forskningsinnhold i forprosjektene i VRI-regi, slik som i Møre og Romsdal. Det har gitt seg utslag i litt færre prosjekter.

Ett alternativ for å få opp innovasjonshøyden i VRI-prosjektene som ble forslått er å kanalisere mer av midlene mot større bedrifter. Utfordringen ved å

gjøre det er at det er en viss risiko for addisjonaliteten blir lavere.

VRI-koordinatorene er opptatt av at kompetansemeglingsprosjektene skal ha en forskningsmobiliserende effekt. Da er det et mål i seg selv å nå ut til bedrifter som har lite kontakt med FoU-miljøer fra før og bidra til at de danner nettverk og kontaktpunkter med FoU-aktører. Denne delen av VRI-prosjektene vil være vanskeligere å gjennomføre dersom kravene til innovasjons- og i VRIs tilfelle også forskningshøyde blir hevet ytterligere. Resultatet vil da være at sannsynligheten for å mobilisere til forskningsaktivitet også på lengre sikt vil synke.

Det kan derfor synes nyttig å se på innovasjon både på kort og lang sikt, der det kan være nyttig å støtte opp om prosjekter som på kort sikt har lav innovasjonshøyde, men som på lang sikt kan bidra mer. Det er ifølge våre informanter allerede en positiv tendens innad i VRI-systemer der innledende prosjekter leder til nye prosjekter med høyere innovasjonsinnhold. Disse prosjektene blir gjerne kanalisert mot det regionale forskningsfondet og mot Forskningsrådet mer generelt.

Det pågår i dag en diskusjon imellom partene i noen av VRI-regionene om innovasjonsinnholdet er for lavt i dag og om dette burde høynes. Enkelte mener at det i dag gis tilsagn til prosjekter der det i liten grad handler om innovasjon eller forskning, men snarere er mer bedriftsutvikling. Men også i VRI-apparatet er det frykt for at man vil miste mange prosjekter dersom kravet til innovasjon ble forhøyet vesentlig og at dette også ville bety at man mistet potensielle bedrifter som på litt lengre sikt ville kunne utvikle prosjekter der innovasjonsinnholdet var høyere. Samtidig vil dette også kunne gå utover prosjekter som er viktig for den lokale verdiskapingen selv om de ikke er spesielt innovative.

For Arena- og NCE-programmene er situasjonen annerledes. Spesielt NCE-prosjektene har allerede høy innovasjonshøyde og det er et begrenset antall både av Arena- og NCE-prosjekter. Dette betyr at kun er et fåtall næringsklynger som kan oppnå denne statusen, utvelgelsesprosessen vil da i seg selv bidra til større innovasjonshøyde.

Innenfor både NCE- og Arena-programmet er det kontinuerlig arbeid knyttet til innovasjonshøyde. Det er likevel ikke slik at det ikke er rom for å hente ut mer innovasjon i disse prosjektene. Spesielt innenfor Arena er flere informanter positive til å heve kravene noe.

Et viktig moment her er at det er store forskjeller i innovasjonshøyde mellom bransjer. En generell he-

ving av kravene vil derfor kunne gi ulike utslag i de ulike bransjene. Generelt er målet med prosjektene at innovasjonssinnholdet i næringene skal løftes, men utgangspunktet med tanke på innovasjonshøyde varierer mellom bransjene. Dette påvirker også hvor stor innovasjonshøyde prosjektene har ved prosjektslutt.

I sammenheng med dette ble det ytret fra enkelte informanter at det kunne være en idé å senke innovasjonskravene til bedrifter som var på vei inn i Arena-prosjekter. Formålet med dette er at flere bedrifter kunne mobiliseres til FoU-tenkning, samtidig som høye krav til utvikling kunne bidra til at innovasjonshøyden ikke ble lavere når prosjektet først var kommet i gang. Dette innebærer da å senke dørterskelen og gjøre trappen brattere slik at man når like høyt i innovasjonsstigen til slutt. Kravene for å beholde statusen som Arena-prosjekt ville da blitt høyere enn kravene for å få en slik status første gangen. Innenfor Arena-programmet pekes det på at det allerede stilles høyere krav til å få beholde statusen som Arena-prosjekt.

Et moment som er viktig å ta hensyn til i diskusjonen om innovasjonshøyde for Arena-prosjektene er antallet programmer i distriktene. Det finnes i dag prosjekter i typiske distriktsfylker som Nord-Trøndelag og i Nordland. Men verken Finnmark, Hedmark eller Møre og Romsdal har fra 2012 Arena-prosjekter. Samtidig er det sterke ønsker om å få slike prosjekter i alle disse fylkene. Årsaken til det er at virkemiddelaktørene ser at betydningen av slike programmer er stor for distriktene. Deltakelse gir tilgang til nasjonale nettverk og positive ringvirkninger for næringslivet i klyngen.

En parallell diskusjon knyttet til Arena-, NCE- og VRI-programmene er betydningen av å bygge langsiktig kompetanse. Enkeltinformanter har tatt til orde for at det er et behov for å bygge mer langsiktig kompetanse innenfor rammen av virkemidlene. Utfordringen er at det mange steder vil være behov for mer enn bare samhandlingsprosjekter. Løsningen kan være å bygge institusjoner som kan ivareta den kunnskapen og kompetansen som deltakerne i slike prosjekter bygger seg opp, slik at denne blir tatt vare på også etter at VRI- eller Arena-prosjektene tar slutt. Dette vil da også potensielt kunne bøte på ulempene knyttet til det å miste for eksempel Arena-statusen.

Også innenfor NCE-programmet er det interesse for de samme problemstillingene. Heller ikke her er det noen automatikk i at samtlige prosjekter som har oppnådd NCE-status skal beholde denne. Målet er at antallet prosjekter skal være stabilt og at konkurran-

sen om NCE-status også bidrar til at innovasjonshøyde blir stor i de prosjektene som oppnår slik status.

Det er likevel slik at ambisjonen er at forsknings- og utviklingsnivået i klyngene skal øke og flere informanter peker på at det er potensial for mer innovasjon også i NCE. Innovasjonshøyde heves også gjennom at næringsklyngene modnes, men for informantene handler ikke modning bare om innovasjon, men også om å heve konkurranseevnen i klyngene. Riktignok er det en viss sammenheng mellom de to, men det er ikke gitt at økt konkurranseevne utelukkende er et resultat av innovasjon.

Informantene ser i stor grad disse ulike virkemidlene i sammen og som nevnt innledningsvis er informantene i hovedsak fornøyd med hvordan de tre virkemidlene fungerer sammen. VRI oppleves som en inngangsport til virkemiddelapparatet, Arena-programmet er tilpasset prosjekter som allerede har en viss innovasjonshøyde, mens NCE-programmet på mange måter representerer elitedivisjonen. SIVA og Innovasjon Norges virkemidler kommer i tillegg og her varierer innovasjonshøyden noe mellom de ulike virkemidlene. Skepsisen til å heve innovasjonskravene innenfor disse virkemidlene uten samtidig å endre arbeidsmåte henger også sammen med samspillet mellom de ulike virkemidlene, der balansen mellom disse er viktig.

En eventuell endring i kravene til innovasjon burde dermed ta hensyn til samspillet mellom de ulike virkemidlene og sikre at de utfyller hverandre.

11.1.3 Næringshagene og Inkubatorene

I SIVAs første næringshageprogram var fokuset rettet mot samlokalisering av bedrifter. I målsetningene for det andre næringshageprogrammet ble det vektlagt at innovasjonsselskapene skulle være noe mer enn en samlokalisering av bedrifter. De skulle nå i tillegg bidra til regional verdiskaping og vekst i eksisterende og nyetablerte bedrifter. Det tredje næringshageprogrammet ble implementert i 2011, og i innretningen av programmet er det skjedd en ytterligere spissing når det gjelder næringshageselskapets bedriftsutviklingsfunksjon. Programmets budsjett er økt betydelig, samtidig som midlene fordeles på et mindre antall næringshager. Næringshagene mottar dermed en større basisfinansiering, hvilket innebærer at de ikke har behov for «å løpe etter» prosjektmidler.

Dermed kan ressursene i større grad rettes inn mot å bistå næringshagebedriftene i deres utvikling. I det tredje programmet skal næringshageselskapet bistå,

tilrettelegge for og følge opp den enkelte bedrift i porteføljen. Bistanden kan gjelde for eksempel produktutvikling, markedsorientering, kapitaltilgang eller kobling til FoU-miljøer. Det store flertallet av næringshager er lokalisert innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. En tematisk spesialisering i bedriftsporteføljen i næringshagene antas av SIVA å kunne bidra til høyere innovasjonshøyde.

Hos de øvrige virkemiddelaktørene er det noe ulike syn på næringshagene og inkubatorene og hva de bidrar med. Enkelte informanter mener det er mulig å bruke både næringshagene og inkubatorene mer aktivt slik at de støtter opp om det øvrige virkemiddelapparatet. Dette er spesielt knyttet til proaktivitet i virkemiddelapparatet, der enkelte mener at disse kan spille en rolle i å rekruttere nye bedrifter til de øvrige virkemidlene. Samtidig åpnes det for at disse også kan være med på å jobbe frem bedre og mer innovative prosjekter og at næringshagene og inkubatorene slik kan utfylle Innovasjon Norges rolle.

11.1.4 Konsekvenser i distriktskommunene

På tvers av alle virkemidlene er det tydelig at en innstramning i kravene om innovasjonshøyde for de KRD-finansierte virkemidlene vil gi til dels store effekter for næringslivet i distriktene.

Jo mer perifert et område er, jo større negative konsekvenser mener informantene at endrede krav vil gi. Ettersom flere av tildelingene fra virkemiddelapparatet har såkalt utløsende effekt, er det sannsynlig at det å miste støtte fra eksempelvis Innovasjon Norge vil bety at det blir mye vanskeligere å realisere prosjekter. På kort sikt er det rimelig å anta at dette vil ha konsekvenser for arbeidsplasser og verdiskaping lokalt, og at denne effekten vil være større i de perifere distriktskommunene enn i mer sentrale strøkene i distriktsfylkene.

Hvor store ringvirkninger dette vil kunne ha for øvrig næringsliv er usikkert. Men flere informanter peker på at dersom noen av de større prosjektene forsvinner i sentrale virksomheter, vil dette også ha betydning for skogen av underleverandører.

Et poeng som er viktig å merke seg her, er at nye arbeidsplasser ikke sees på som et mål i alle fylkene. Tvert i mot er det flere som peker på at utfordringen heller er at det er mangel på arbeidskraft. Det er med andre ord ikke slik at det er mangel på arbeidsplasser overalt. Her kan innovasjon være en løsning, ettersom prosessinnovasjon gjerne bidrar til at arbeidskraftsbehovet synker. For konkurranseutsatt industri er dette en positiv utvikling, der konkurran-

seevnen heves når det er mulig å redusere lønnsutgiftene.

Hvorvidt dette bildet er likt over hele landet er usikkert. Det kan virke som om det er lokale variasjoner også her. Spesielt i enkelte mindre sentrale områder er det behov for arbeidsplasser. Det å miste arbeidsplasser dermed er et større problem her enn det vil være i andre områder der arbeidsmarkedet er større og mer variert.

11.1.5 Mer til færre?

En annen vinkling på utfordringene som skapes ved å heve kravene til innovasjonshøyde i de KRD-finansierte prosjektene er å øke støtteandelen til de mest innovative prosjektene.

Som allerede nevnt er informantene klare på at en slik heving av kravene vil føre til at en større andel av prosjektene deres ikke vil være støtteberettigede. Spesielt for Innovasjon Norge og til dels VRI vil dette gi store utslag. For å bøte på bortfallet av prosjekter, er det mulig å tenke seg at de prosjektene som har høy innovasjonshøyde kan motta større beløp. I Innovasjon Norgesystemet er det et visst rom for å øke tildelingene per prosjekt, forutsatt at det blir færre prosjekter. Per i dag brukes ikke maksrammene fullt ut i alle tilfeller. Igjen er det variasjon mellom fylkene i hvor store muligheter en slik tilnærming kan gi.

I Innovasjon Norge er det allerede i dag en satsing på Høyvekst der enkelte bedrifter skal følges tettere opp med tanke på å bidra til vekst.

Også innenfor VRI-programmet er det rom for å bruke mer penger per prosjekt. Flere respondenter har uttalt at det er en utfordring i dag at VRI-prosjektene er små samtidig som det kreves mye av mottakerne av støtte. Maksrammen for forprosjekt er på 200 000 kroner og i dag brukes denne rammen i stor grad, i enkelte fylker er så mye som 8 av 10 prosjekter på makssummen. Å øke støtten per prosjekt vil da innebære at maksrammen måtte økes.

Det store spørsmålet her er hvorvidt en slik strategi bidrar til økt innovasjon, samtidig som det er flere utfordringer knyttet til å øke støttebeløpene per prosjekt. En absolutt hindring er EØS-regelverket som sier at selv innenfor prosjekter der innovasjonshøyden er høy, kan Innovasjon Norge ikke støtte prosjektene med mer enn 35 % av totalbudsjettet. I den grad denne rammen allerede i dag utnyttes, vil det ikke være rom for å øke støtten ytterligere.

En annen utfordring er knyttet til utløsende effekt og addisjonaliteten til prosjektstøtten. Spesielt i Innovasjon Norge sees det på som sentralt at støtten skal være stor nok til å utløse andre støtteformer og finansieringsmuligheter, men at støtten ikke bør være større enn at dette skjer. Å gå inn for større støttebeløp vil dermed bryte med dette prinsippet. Dette vil igjen kunne få betydning for støttebeløpets addisjonalitet. Det er et mål om at støtten skal gis til prosjekter der den har stor betydning og som vanskeligere ville kunne utløses uten slik støtte. Dersom støttebeløpene heves vesentlig utover et slikt nivå, vil dette bety en reduksjon i addisjonalitet.

11.2 Proaktivitet

Selv om det er en generell skepsis blant aktørene i virkemiddelapparatet knyttet til ensidig å øke kravet til innovasjon i de KRD-støttede virkemidlene, er det bred enighet om at det finnes et potensial for å øke innovasjonshøyden i prosjektporteføljen gjennom og endre arbeidsmetode. Det er bred enighet om at virkemiddelapparatet kan hente ut gevinster gjennom å arbeide mer proaktivt i relasjon med sine kunder. Gevinsten er spesielt ventet å være stor for Innovasjon Norge.

En slik endret arbeidsform kan innebære flere ting. Her skisserer representantene fra Innovasjon Norge at det er mulig både å være mer oppsøkende overfor potensielle bedrifter og kunder, men samtidig også jobbe mer med å utvikle prosjekter med høyt innovasjonsinnhold.

Det er hovedsakelig to tiltak som trekkes frem av informantene i denne sammenhengen. For det første er det stor tro på effekten av klyngemetodikk. Det å skape møteplasser og legge til rette for samarbeid mellom bedrifter og underleverandører innenfor samme bransje er noe informantene forventer vil gi positive resultater. Arena- og NCE-programmene trekkes her frem som programmer som skaper resultater gjennom å arbeide på en slik måte.

I tillegg til troen på klynger og nettverk, er IFU/ OFU-metodikken sett på som en god arbeidsform. Gjennom langsiktig arbeid kan dette bidra til å skape innovasjon ved at bedrifter og kunder kan jobbe tett sammen om felles problemstillinger.

Til tross for at det er en tro på at en proaktiv holdning i virkemiddelapparatet vil kunne gi resultater, ser informantene flere utfordringer knyttet til arbeidsformen.

Den første er kapasitets- og ressursmangel. Det er tidkrevende å arbeide tett over lengre tid med bedrifter for å få til prosjekter av IFU/OFU-karakter. Dersom arbeidet skulle endres mer i den retning, frykter informantene at det ville føre til at svært mange færre saker ville kunne behandles. Dette vil igjen slå negativt ut i rapporteringssystemene, noe informantene i Innovasjon Norge trekker frem som en viktig problemstilling.

Slik representantene fra Innovasjon Norge ser det, er det heller ikke her gitt at dette vil gi økt innovasjonsinnhold. Det krever høy grad av kompetanse for å kunne skape gode prosjekter og på forhånd være i stand til å velge ut prosjekter med stort innovasjonspotensial. I tillegg er det et risikoelement knyttet til denne utvelgelsen. Det krever langvarig innsats å prøve og jobbe frem innovative prosjekter og resultatet av slike prosesser vil ikke alltid være positivt. En omlegging i retning av en mer proaktiv arbeidsform bør derfor ta høyde for at risikoelementet øker.

Utfordringen er at dette er en måte å arbeide på der det er nødvendig med en lang tidshorisont og der man i startfasen arbeidet med å få til samarbeid og at innovasjonsinnholdet først økte etter at prosjektene var blitt mer veletablerte.

I forlengelse av dette peker informantene våre på at det ofte ikke bare er finansielle tilskudd som er nødvendig for å lykkes, men også kompetanse. Dette er spesielt relevant for bedrifter som ønsker å forsøke seg på de internasjonale markedene og som mangler nettverk og kontakter i utlandet. Et viktig moment er at mangelen på kompetanse og nettverk knyttet til det internasjonale markedet også er en utfordring for mange allerede etablerte og relativt innovative bedrifter. Å få kjennskap til disse bedriftene er ofte vanskelig, spesielt siden mange av disse bedriftene ikke kjenner til virkemiddelapparatet og i noen tilfeller ønsker de heller ikke nødvendigvis å søke støtte fra for eksempel Innovasjon Norge.

Den andre store utfordringen er knyttet til habilitet. Flere informanter pekte på at det var en habilitetsutfordring knyttet til det å arbeide tettere med bedrifter. Spesielt for Innovasjon Norges representanter er det en utfordring å skulle arbeide frem gode søknader i tett samarbeid med kunden, og samtidig være den som skal behandle søknadene. Dette er et problem som vil øke i omfang dersom en mer proaktiv arbeidsform velges.

En annen utfordring er at selve søknadssystemet, spesielt i Innovasjon Norge, oppleves som tregt og byråkratisk av kundene. Enkelte kunder har gitt til saksbehandlerne gitt uttrykk for at de syns prosess-

ene er for krevende sett i sammenheng med hva der får igjen for det. Dette er et potensielt hinder for at Innovasjon Norge skal kunne lykkes i å bli mer proaktive i sitt virke.

Når det gjelder hvorvidt virkemiddelapparatet skal spille en mer proaktiv rolle ovenfor bedrifter, ble næringshagene og inkubatorene trukket frem. Flere mente at disse aktørene i praksis utførte de proaktive oppgavene som Innovasjon Norge og fylkeskommunen ikke hadde kapasitet til. Formelt foreligger det likevel en klar rollefordeling mellom disse gruppene av aktører som hindrer at arbeidsoppgaver kan flyttes mellom de ulike aktørene uten videre. Enkelte informanter mener likevel at det å bruke næringshagene og inkubatorene mer aktivt, kan være en fornuftig måte å få et mer proaktivt virkemiddelapparat på.

Det er særlig i de mest perifere distriktsområdene at denne muligheten blir trukket frem. I disse områdene er det krevende for det øvrige virkemiddelapparatet å være tilstede og aktivt bidra til å jobbe frem prosjekter.

En økt bruk av næringshager og inkubatorer har den fordel at det vil bidra til å redusere habilitetsproblematikken for Innovasjon Norge. Ulempen er at det kreves at næringshagene og inkubatorene har nødvendig kompetanse til å jobbe frem gode prosjekter.

11.3 Nyrekruttering?

I tillegg til å skape gode prosjekter gjennom å arbeide tett med bedriftene, mener informantene at det er en viss mulighet for å få frem mer innovative prosjekter gjennom aktiv rekruttering av nye bedrifter. Per i dag anslås det at det finnes noen bedrifter som ikke er i kontakt med virkemiddelapparatet. Utfordringen her er å få tak på disse bedriftene og det finnes av naturlige grunner ingen oversikt over hvilke bedrifter det er som ikke har vært i kontakt med virkemiddelapparatet.

Det er et viktig moment at det er stor variasjon mellom fylkene på dette punktet. I et typisk distriktsfylke som Finnmark, der det er lange tradisjoner for å motta støtte, er de fleste bedriftene godt kjent med virkemiddelapparatet. I fylker der kommunene i varierende grad faller inn under det distriktpolitiske virkeområdet, er det flere bedrifter som det antas at ikke kjenner til apparatet, eller av andre grunner ikke har ønsket å ha kontakt med dette. Men også i slike fylker er det ventet at det er varierende kjennskap til virkemiddelapparatet i de ulike kommunene.

Det springende punktet her er hvorvidt virkemiddelaktørene klarer å markedsføre seg selv godt nok og nå ut til de bedriftene som ikke er kjent med dem. Det foregår også mye samarbeid på tvers av de ulike aktørene på markedsføringssiden. Innovasjon Norge, VRI og SIVA samarbeider om å avholde møter for lokalt og regionalt næringsliv der de informerer om hverandre. Til sammen når de ut til mange. Det er derfor ventet at dette vil kunne gi resultater i fremtiden.

De enkelte virkemiddelaktørene arbeider også på egenhånd med markedsføring. Innenfor Innovasjon Norges system er det flere distriktskontor som har arbeidet mye med kundekontakt og har trappet opp sin virksomhet for å rekruttere nye. For VRI er nyrekruttering en viktig del av selve programmet gjennom deres kompetansemeglingsordning. Det er derfor også her ventet at behovene knyttet til markedsføring og nyrekruttering varierer mellom de ulike aktørene.

Avslutningsvis er det et viktig punkt at selv om det anslås at det er et visst potensial i nyrekruttering av bedrifter, er det ikke ventet at dette kan gjøre opp for det bortfallet av prosjekter som vil finne sted dersom innovasjonskravene heves. Dette henger sammen med at virkemiddelapparatets tilbud er godt kjent nettopp i de distriktsområdene som vil bli hardest rammet dersom innovasjonskravene skjerpes. Det er derfor ikke ventet at markedsføring vil gi svært store effekter i disse områdene. I stedet er det i mer sentrale områder at informantene antar at det virkemiddelapparatet er dårligst kjent. Det er derfor lite trolig at nyrekruttering vil kunne endre på skjevhetene mellom perifere distriktsområder og mer bynære og sentrale områder.

11.4 Omfordeling av virkemidlene

Innovasjon Norges etablererstipend²⁶, distriktsrettede risikolån og distriktsutviklingstilskudd finansieres av midler fra KRD gjennom fylkeskommunene. Det er da opp til fylkeskommunene gjennom oppdragsbrev til Innovasjon Norge å bestemme fordelingen midlene på disse tre virkemidlene. Hos de fleste fylkeskommunene fungerer det slik i dag at Innovasjon Norge selv kan gjøre denne fordelingen, selv om enkelte fylkeskommuner, eksempelvis Møre og Romsdal, legger noen føringer på tildelingene. Dette betyr at Innovasjon Norge allerede i dag kan fordele midlene slik de mener dette gir best effekter.

²⁶ Gjelder kun de distriktsrettede og ikke de landsdekkende

Dette gjør at det er noen forskjeller på fylkesnivå knyttet til andelen lån versus tilskudd, der enkelte fylker bruker mer lån enn andre. Dette henger igjen sammen med næringsstruktur. Et mindretall av informantene peker på at det er behov for å bruke mer lån enn det som gjøres i dag. Årsaken til dette er at lån automatisk vil medføre mer oppfølging fra Innovasjon Norges side i forhold til bedriften som mottar støtte. Det kunne for eksempel gi risikolån til etablerere, lån som medfører oppfølging, men som samtidig er enkle å ettergi. Dette vil gi økt seriositet også fra etablererens side. Hovedpoenget er imidlertid oppfølging, noe som fordrer økt kapasitet.

Det generelle bildet for Innovasjon Norge er likevel at informantene mener at fordelingen mellom virkemidlene er god slik den fungerer i dag. Dette henger sammen med at Innovasjon Norge har stor frihet til selv å fordele midlene slik de mener det er hensiktsmessig.

Når det gjelder fordeling av midler mellom øvrige virkemidler som denne utredningen fokuserer på, så er det et gjennomgående budskap at informantene i fylkene har stor tro på nettverksbasert innovasjon gjennom blant annet Arena-programmet og næringshager. De mener at det er et potensial i å få flere prosjekter inn i et program som Arena og at denne arbeidsformen i seg selv gir verdi. Det er ikke en tilsvarende begeistring vedrørende VRI-programmet som nok oppleves som noe mer diffust.

Informantene ønsker både deltakelse i selve Arena-programmet, men er også åpne for å anvende arbeidsmetodikken understøttet av egne midler. Deltakelse i Arena-programmet henger høyt, og statusen i seg selv har betydning for aktørene. En økning av antallet Arena-prosjekter, eller bruk av klyngemetodikk, kan komme til å virke noe sentraliserende i fylkene. Til tross for dette, gis det uttrykk for at også bedrifter i de typiske distriktsstrøk kan bli koblet opp mot slike prosjekter og få tilgang til nyttige nettverk på denne måten.

Et spørsmål som ikke direkte er en del av studiens fokus er balansen mellom tilretteleggende prosjekter og bedriftsrettede prosjekter. Som kjent er det fylkene som avgjør denne fordelingen av midlene som mottas fra Kommunal- og regionaldepartementet. Uten at vi har gått dypt inn i denne problemstillingen, er det ut fra tidligere studier (Oxford Researchs evaluering av 551.60) grunn til å mene at man på kort sikt vil oppnå et større innovasjonsnivå ved å benytte en større del av midlene enn i dag til bedriftsrettede midler. I denne studien gir noen informanter uttrykk for at de tilretteleggende prosjektene som fylkeskommunene finansierer direkte neppe

representerer innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå.

Skattesystemet innvirker også inn på prioritering av virkemidler. Investeringsstilskudd er skattefritt, mens bedriftsutviklingsstilskudd er skattepliktig. Dette representerer en vridning i retning av å finansiere investeringer, noe som nødvendigvis ikke er optimalt dersom innovasjon skal settes i høysetet.

Oppsummert ser det ut til at det er noen mindre muligheter for å bidra til innovasjon gjennom omfordeling internt mellom virkemidlene. Dels er dette fordi Innovasjon Norges distriktskontorer allerede i stor grad har muligheten til det, dels er det fordi det er vanskelig å tenke seg en slik omfordeling i favør av de nasjonale programmene som Arena. Det er likevel stor interesse for å anvende klyngemetodikken i større grad enn i dag, og dette kan gjennomføres uten omfordeling mellom virkemidlene. Utfordringen her er da heller at dette krever kapasitet.

11.5 Oppsummering

Det er flere funn som går igjen i intervjuene på tvers av fylkesgrenser og på tvers av virkemidler. Det første funnet er at det finnes noe potensial for å heve kravene til innovasjon, men at dette potensialet er svært begrenset dersom det ikke samtidig skjer endringer i hvordan virkemiddel-apparatet fungerer.

I mange av virkemidlene er kravene til innovasjon økt, og dette er et område også de ulike distriktskontorene har fokusert på. Denne prosessen er dermed allerede i gang, men det varierer hvor mye som har skjedd i de forskjellige fylkene vi har undersøkt.

Dersom lista for innovasjonshøyde likevel legges høyere enn den er i dag, vil dette bety at mange prosjekter som i dag får støtte fra virkemiddel-apparatet ikke lenger vil være støtteberettiget. Dette vil gi store utslag spesielt for enkelte av Innovasjon Norge-kontorene. Ute blant kundene vil dette bety at en relativt stor andel av prosjektene i de mest perifere distriktsområdene vil miste støtten sin, og dette problemet vil øke jo mindre sentralt et område er lokalisert. Dette vil i det minste på kort sikt kunne få betydning for antallet arbeidsplasser og for verdiskapningen lokalt. Det er likevel ikke slik at tap av arbeidsplasser sees på som et like stort problem i alle fylkene. Høyere krav til innovasjon på kort sikt kan også komme i konflikt med mulighetene for innovasjon på lengre sikt.

Det er noe potensial i å satse på større prosjekter. Dersom innovative prosjekter får større støtteende-

ler enn i dag, vil dette åpenbart bety at de innovative prosjektene mottar en større andel av støtten enn hva de gjør i dag. Hva slags effekter dette vil gi, i form av mer innovasjon enn i dag, er vanskelig å si. Men det er sannsynlig at addisjonaliteten vil bli lavere enn hva som er tilfellet i dag.

Det er også et potensial i å rekruttere nye bedrifter, men det er noe varierende hvor stort dette er. I de tradisjonelle distriktpolitiske virkeområdene er virkemiddelapparatet såpass godt kjent at det antas å være få bedrifter det er mulig å rekruttere. Igjen vil det da være i byområdene at det er mulig å rekruttere flest nye bedrifter.

Der mange ser potensial i å øke kravene til innovasjonshøyde er gjennom å endre virkemiddelapparatets arbeidsmåte på. Spesielt Innovasjon Norge trekkes her frem som et virkemiddel der endring i arbeidsformen kan gi positive konsekvenser for andelen innovative prosjekter.

Det som oftest trekkes frem her er å endre arbeidsformen i mer proaktiv retning. Denne arbeidsformen innebærer både at det arbeides mer med å finne frem til innovative prosjekter og bearbeide prosjekter der det er potensial for innovasjon. Det største hinderet for en slik utvikling er mangel på ressurser. Det er tidkrevende å arbeide frem gode prosjekter over lang tid og dette vil da gå utover Innovasjon Norges andre oppgaver. Dersom det er ønske at en slik arbeidsmåte skal tas i bruk i større grad enn i dag, må Innovasjon Norge tilføres økte ressurser og supplere si kompetanse.

Når det gjelder en mer proaktiv tilnærming til innovasjon, er det mange som trekker frem IFU/OFU-metodikken som et forbilde. I Innovasjon Norge-systemet er det allerede enkelte kontorer som har tatt i bruk deler av denne metodikken i andre prosjekter med gode resultater.

Klyngemetodikken er en annen tilnærming som også trekkes frem av mange. Det er gjennomgående svært stor tro på at denne måten å jobbe på vil gi resultater for innovasjonshøyden på sikt. Gjennom å legge opp til samhandling og bygge tillit, bidrar dette til at bedriftene ser felles utfordringer og sammen kan finne løsninger på disse. Spørsmålet er da om det er mulig å tilføre virkemiddelapparatet ressurser til å kunne gjøre dette også utenom Arena- og VRI-programmene?

11.5.1 Aktørens svar på endringer

Et viktig funn i fra intervjuundersøkelsen er at informantene, spesielt på saksbehandlernivå i Innovasjon Norge, er svært sensitive til hvilke styringssignaler som kommer fra toppledelsen. De er også opptatte av hvilke insentiver rapporteringssystemet skaper.

Dette har den klare fordelene at dersom innovasjon vektlegges, så vil saksbehandlerne følge dette opp dersom dette følges opp gjennom endringer i rapporteringssystemet. Dette har tydelige konsekvenser med tanke på ønsket om en mer proaktiv arbeidsform. Per i dag er dette i liten grad mulig, fordi saksbehandlerne måles blant annet etter antall saker. Det er derfor få insentiver til å arbeide langvarig med ett og samme prosjekt, spesielt ettersom det er klar risiko knyttet til innovasjon, noe som innebærer at det ikke er gitt at resultatet blir positivt selv om saksbehandlerne forsøker å jobbe frem bedre prosjekter. Det er derfor avgjørende at endringer i målsetningene følges opp med endringer i rapporteringssystemet.

Ulempen med dette er risikoen for målstyring. Dersom innovasjon eller andre målsetninger vektlegges sterkt, er det en viss risiko til stede for at saksbehandlere og andre aktører tilpasser seg endringene og rapporterer det som belønnes, uten at det fører til tilsvarende endringer i adferd. Kjennskap til denne risikoen er viktig å være klar over i utforming av rapporteringssystemet og målsetninger slik at nye mål ikke bare blir papirtigere, men at målene og arbeidsformene utformes på en slik måte at det faktisk skaper ønsket endring.

NORD TRØNDELAG – ET SUKSESSCASE?

Nord-Trøndelag fylkeskommune og Innovasjon Norge har de siste årene arbeidet bevisst med å øke innovasjonsinnholdet i sine prosjekter. Denne satsingen har ført til at en større andel av prosjektene i Innovasjon Norges portefølje har en innovasjonshøyde på nasjonalt og internasjonalt nivå. Andelen har økt fra 44 % i 2009 til 53 % i 2010.

Tiltakene for å øke andelen innovative prosjekter spenner vidt. For det første er det i tildelingsbrevet fra fylkeskommunen presisert klare forventinger til andel av prosjektene som skal ha et høyt innovasjonsinnhold. Innovasjon Norges representanter har for det andre hatt en aktiv dialog med lokalmiljøet, de kommunale næringskonsulentene og lederne for de kommunale og regionale næringsfondene for å få opp bedre søknader og fra kandidater som har et reelt potensial til innovasjon. I tillegg har Innovasjon Norge vært opptatt av kompetanseheving blant de kommunale aktørene. Det viktigste grepet her er at de kommunale næringsfondene har fått et større ansvar for å følge opp prosjekter med lavt innovasjonsinnhold, slik at Innovasjon Norge kan konsentrere seg om prosjekter med et høyere innovasjonsinnhold. For det tredje har Innovasjon Norge også arbeidet aktivt med etableringsopplæring rettet mot ungdom.

Samtidig har det vært viktig for Innovasjon Norge å få Nord-Trøndelag mer med i de avanserte virkemidlene slik som ARENA og IFU/OFU og øke fylkets andel av tildelingene her. Disse nasjonale virkemidlene har blitt ytterligere støttet opp under gjennom å bruke de distriktsrettede midlene til å støtte opp om de nasjonale.

Konsekvensene av denne satsingen har heller ikke så langt vært negative for antallet bedrifter som Innovasjon Norge gir tilskudd og støtte til. I stedet for å redusere antallet bedrifter har man differensiert mer mellom støtteordninger og innovasjonskrav. Prosjekter der innovasjonshøyden er lav får i dag tilsagn om lån og ikke tilskudd, mens tilskuddsandelen økes når innovasjonshøyden økes.

Utfallet har dermed blitt økt innovasjonshøyde i prosjektene uten at det har fått negative konsekvenser i form av tap av prosjekter eller arbeidsplasser i distriktene.

Kapittel 12. Samlet oppsummering og vurdering

For å belyse utredningens problemstillinger, er det benyttet et bredt spekter av kvalitative og kvantitative datakilder. Alle funnene fra de ulike datakildene støtter opp om hverandre og trekker i samme retning. Det gjør at funnene fra utredningen blir mer robuste.

Utredningen tar utgangspunkt i at den fordelingen av de distrikts- og regionalpolitiske midlene som gjelder i dag skal opprettholdes, det vil si at det ikke skal skje en reallokering av midlene mellom fylkene. Gitt dette premisset har utredningen fire hovedfunn:

- Innovasjon lønner seg. Uavhengig av størrelse, næring og sentralitet, så har innovative bedrifter en mer positiv utvikling enn ikke-innovative bedrifter. Fra et sysselsettingsperspektiv er bildet mer komplisert og det er vanskeligere å trekke entydige konklusjoner. Dette bl.a. fordi prosess-innovasjon ofte fører til færre arbeidsplasser, mens resultatet av produktinnovasjon ofte er det motsatte.
- Å øke kravene til innovasjonshøyde for å få midler fra virkemiddelapparatet, uten å samtidig endre arbeidsformen i virkemiddelapparatet, vil ha negative konsekvenser. I enkelte fylker vil godt over halvparten av alle prosjektene som Innovasjon Norge finansierer kunne forsvinne, og de minst sentrale områdene i de ulike fylkene vil rammes hardere enn de mer sentrale områdene. Det er tydelig at økt vektlegging av innovasjon i virkemiddelapparatet vil gå utover de distriktspolitiske målsetningene, og da særlig utkantområdene.
- Det er ikke mulig å kompensere for bortfallet av prosjekter ved å rekruttere nye bedrifter. Det fins riktignok mange bedrifter som ikke er i kontakt med virkemiddelapparatet, men i de mest perifere delene av landet er virkemiddelapparatet godt kjent. Selv om det er mulig å rekruttere noen nye bedrifter, vil dette ikke kunne gjøre opp for det bortfallet som vil finne sted dersom kravet til innovasjonshøyde skjerpes.
- Det er en viss mulighet for å heve andelen prosjekter med høyt innovasjonsinnhold ved at virkemiddelapparatet arbeider mer proaktivt. Men også her er potensialet begrenset på kort sikt, og det er stor fylkesvis variasjon som følge av ulikheter i næringsstrukturen. Utfordringen for virkemiddelapparatet er at det krever ressurser,

kapasitet og kompetanse for at en slik strategi skal gi gode resultater.

Vi vil i det følgende gå nærmere inn på de ulike funnene i utredningen.

12.1 Potensialet for økt innovasjonshøyde

Det er i utgangspunkt stor enighet mellom virkemiddelaktørene i de 5 fylkene vi har besøkt om at det er et begrenset potensial for å øke innovasjonshøyden blant de prosjektene som får støtte uten at dette vil ha betydelige negative konsekvenser for de distrikts- og regionalpolitiske målsetningene.

Det er imidlertid stor variasjon mellom ulike fylker og virkemidler når det gjelder potensialet og hvilket nivå innovasjonshøyden ligger på. For det første ser det ut til å være et større potensial i de sentrale områdene i fylkene enn i de perifere distriktsområdene. For det andre er allerede innovasjonshøyden god for noen virkemidler (for eksempel NCE og OFU/IFU), noe som påvirker mulighetene for ytterligere heving. Og for det tredje er det variasjon i gjennomsnittlig innovasjonshøyde mellom de fylkene som er undersøkt her.

Enkelte fylker, som Nord-Trøndelag, har allerede jobbet med å få opp andelen innovative prosjekter. Muligheten for å heve kravene til innovasjonshøyde ytterligere er derfor ikke så store. I de fylkene der distriktskommunene er dominerende, er det også begrenset hvor stort rommet for å heve kravene ytterligere er.

Dersom kravene til innovasjonshøyde heves fra dagens nivå vil dette kunne bety at et betydelig antall prosjekter faller bort. I de mest perifere områdene i landet, vil bortfallet bli størst. Det er hovedsakelig de virkemidlene som i størst grad er rettet mot utkantområdene som vil få det største bortfallet. Etablererstipend blir for eksempel ikke like hardt rammet som distriktsrettede risikolån.

Potensialet for å heve kravene til innovasjonshøyde er dermed størst i de små og mellomstore byene samt i enkelte tettsteder. Det er også noen muligheter til å øke kravene innenfor Arena-programmet og VRI-programmet. Men også her er det ventet at dette hovedsakelig vil gi positive utslag i de mer

sentrale delene av fylkene. Samtidig skjer det en naturlig heving av innovasjonshøyden innenfor rammene av programmene ettersom klyngene i Arena-prosjektene modnes.

For de virkemidlene som kan sies ha et høyt krav til innovasjonshøyde (Arena-programmet, NCE-programmet, OFU/IFU og Inkubatorprogrammet), er det snarere snakk om å få flere til å benytte seg av dem og gjennom dette heve den gjennomsnittlige innovasjonshøyden i virkemiddelporteføljen. For eksempel har verken Hedmark eller Finnmark noen NCE- eller Arena-prosjekter per i dag. Virkemiddelapparatet i alle de besøkte fylkene har imidlertid stor tro på slike nettverksbaserte virkemidler. Næringsstrukturen i de ulike fylkene gjør imidlertid at det er variasjoner knyttet til hvilke bedrifter som kan benytte seg av dem og hvor disse er lokalisert. I Hedmark er det mest realistisk å få realisert slike prosjekter i de mest sentrale delene av fylket, mens en i Nordland også har tro på at det vil være mulig å involvere bedrifter i mindre sentrale deler av fylket.

12.1.1 Mulighet for nyrekruttering

En analyse av hvor mange norske bedrifter som får støtte fra virkemiddelapparatet, viser at det totalt sett ikke er slik at det mangler nye bedrifter som kan dra nytte av innovasjonsrettede virkemidler. Men dette gjelder ikke for alle over alt. Det er derimot klart at for noen regioner og innenfor noen næringer, er en ganske stor del av næringslivet allerede i inngripen med virkemiddelapparatet. Når vi vet at vårt datamateriale underestimerer antall bedrifter og sysselsatte med et virkemiddel og det alltid vil være noen bedrifter i alle næringer som ikke kan dra nytte av innovasjonsvirkemidler, indikerer dette at det ikke er "fritt fram" for å øke antallet bedrifter med innovasjonsvirkemidler over alt.

Dette funnet støttes også opp av intervjuene som er gjennomført gjennom utredningen. De viser at det er mulig å rekruttere noen nye bedrifter som ikke allerede er kjent for virkemiddelapparatet. Dette kan delvis motvirke effekten av at mange prosjekter vil forsvinne dersom kravet til innovasjonshøyde skjerpes.

Undersøkelsene våre viser likevel at også dette potensialet er meget begrenset. I de regionene som vil bli hardest rammet av økede krav, er virkemiddelapparatet og dets tilbud godt kjent for de aller fleste bedriftene.

12.2 Sysselsettingseffekt ved differensierte innovasjonskrav

Et strengere krav til innovasjonshøyde vil kunne gi relativt store negative konsekvenser for virkemiddelapparatets bidrag til sysselsettingen i distriktene, og da særlig i utkantområdene. Dette funnet støttes både av de statistiske analysene og intervjudataene.

De statistiske analysene viser at det er de distriktsrettede virkemidlene (og da særlig Distriktsutviklingstilskudd) som bidrar til flest arbeidsplasser i absolutt forstand og per krone bevilget. Utfordringen er at det er lav innovasjonshøyde her. De mest innovative virkemidlene skaper flere arbeidsplasser per prosjekt, men disse er i stor grad er lokalisert i byer og tettsteder samtidig som kostnadene per skapte og sikrede arbeidsplass er høyere. IFU/OFU er et eksempel på det siste.

Den mer inngående analysen av Innovasjon Norge sine virkemidler (Distriktsrettede risikolån, Distriktsutviklingstilskudd, Etablererstilskudd og OFU/IFU), viser at det ikke er mulig å få i pose og sekk. De to virkemidlene som har den laveste innovasjonshøyden, Distriktsrettede risikolån og Distriktsutviklingstilskudd, er de som i størst grad bidrar til skaping og sikring av arbeidsplasser. Dersom en hever kravet til innovasjonshøyde for disse, vil et relativt betydelig antall arbeidsplasser kunne falle bort. Våre beregninger viser at disse arbeidsplassene befinner seg i størst grad innen for sone fire i det distriktpolitiske virkeområdet, i de minst sentrale områdene i de ulike fylkene og i Nord-Norge. Dette innebærer at en må gjøre et valg i forhold til hvilke målsetninger som er viktigst. Dette handler primært om en avveining mellom verdiskaping og innovasjon på den ene siden og fordeling og bosetting/arbeidsplasser på den andre siden. Dette er en ren politisk vurdering, og ikke mulig å si noe bestemt om på faglig grunnlag.

De analysene som er gjort av sysselsettingseffektene opererer med en tidshorison på fire år. Dersom en ser på konsekvensene på lang sikt, er det sannsynlig at reduksjonen i skapte og sikrede arbeidsplasser vil bli mindre. Det kan tenkes at en heving av kravet til innovasjonshøyde vil føre til at noen bedrifter virkelig lykkes, og disse kan da bidra til å skape et større antall arbeidsplasser. Dette vil bidra til å redusere tapet av skapte og sikrede arbeidsplasser, men det er vanskelig å si noe om hvor stor kompensasjonen vil være. Uansett er det realistisk at kompensasjonen først og fremst vil skje i de sentrale områdene i de ulike fylkene.

12.3 Tiltak for å virkeliggjøre mål om høyere innovasjonshøyde

Det er gjennomgående en viss tro på at det vil gi effekter for innovasjonshøyden i prosjektene dersom aktørene i virkemiddelapparatet endrer sin arbeidsform i mer proaktiv retning. En slik endring vil likevel ikke gi store nok effekter til at det kan motvirke bortfallet av prosjekter som følge av hevede krav til innovasjon.

Det er enighet om at Innovasjon Norge kan bli mer proaktive. Dette innebærer å bruke tid og ressurser på og arbeide frem mer innovative prosjekter. Av de tiltakene informantene mener vil kunne gi effekter, er det hovedsakelig klynge- og nettverksbaserte tilnærminger som utmerker seg. Det er gjennomgående stor enighet om at å stimulere til økt samarbeid mellom bedrifter i liknende bransjer vil gi resultater. Igjen er det slik at dette sannsynligvis vil gi bedre resultater i sentrale områder i fylkene kontra mer perifere deler. Det kreves en viss kritisk masse av bedrifter for å få de ønskede effektene.

Ved å omfordele mellom virkemidlene regionalt, kan det i tråd med dette, gi resultater dersom Arena og også OFU/IFU-metodikken anvendes på andre prosjekter med lokale midler. Dette innebærer da at selv om prosjekter ikke faller inn under de nasjonale programmene, kan selve metodikken og læringsplattformene som ligger til grunn for slike prosjekter anvendes. utfordringen er at dette er krevende arbeidsformer som tar tid, at det medfører høyere

administrasjons- og gjennomføringskostnader og at resultatene ikke er gitt på forhånd. Det innebærer med andre ord en viss risiko for virkemiddelapparatet.

Dette leder oss inn på en annen utfordring. Innovasjon Norge, spesielt på saksbehandlernivå, er styrt av incentivstrukturene som skapes av målstyringssystemet. Det gjør det vanskelig å bruke kapasitet på store prosjekter med usikkert resultat, fremfor mindre prosjekter slik som Etablererstipend (nå Etablerertilskudd). Dersom det er ønskelig at Innovasjon Norges saksbehandlere skal bli mer proaktive, er det nødvendig å tilpasse incentivstrukturen slik at dette premieres.

Vi har også diskutert mulighetene for at innovasjonshøyde kan økes ved at støtten konsentreres om større og færre prosjekter. Dette innebærer å bruke maksrammene for støtte i flere tilfeller. Våre analyser viser her at det er variasjon mellom fylkene i hvor ofte rammene utnyttes. I enkelte fylker brukes de maksimale støttesatsene oftere enn i andre. Dette gjør at det er lite å hente i disse fylkene. Det er derfor usikkert hvorvidt et slikt tiltak vil kunne bøte på bortfallet av prosjekter på landsbasis. Det er likevel slik at dette i enkelte fylker vil kunne bidra noe til å kompensere for nedgangen.

Kapittel 13. Referanser

Gundersen F. (2002) «FoU og innovasjon i norske regioner», Rapporter 2002/26, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Gundersen, F. (2009) «Sentralisering og bedriftsdynamikk» NIBR-rapport 2009:6, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Gundersen, F. (2011) «FoU- og innovasjonsstatistikken – egnethet for regional dokumentasjon og analyse» NIBR-notat 2011:111, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Gundersen, F. og K. Onsager (2011) «Regional innovasjon og næringsutvikling», NIBR-Rapport 2011:12, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Gundersen, F. og L. Solheim (2002) «Regionalisering av FoU-statistikken – dokumentasjon av tilrettelegging», Notater 2002/19, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Johansen, S. (2008): Virkemidler i distriktpolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60. NIBR-notat 2008:100. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Johansen, S. m. fl. (2010): Infrastruktur gjør forskjell. Evaluering av SIVA 2002-2008. Samarbeidsrapport NIBR/Oxford research. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Juvkam, D. (2002) «Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner», NIBR-rapport 2002:20, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Norges Forskningsråd (2009) Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2009, Oslo: Norges forskningsråd.

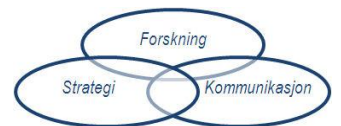
OECD (2002): Frascati Manual. Proposed Standard Practice for Survey of Research and Experimental Development. Paris: OECD.

OECD (2005): Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data/a joint publication of OECD and Eurostat, 3de ed, Paris: OECD.

Onsager, K., Gundersen, F., Langset, B. Sørli, K. (2010): Kompetanseintensive næringer og tjenester - lokalisering og regional utvikling. NIBR-rapport 2010:20, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Petterson, G. og F. Gundersen (2005) «FoU- og innovasjonsstatistikk 2001- og 2002-dokumentasjon», Notater 2005:2, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (2011)
www.ssb.no/emner/10/03/fou/



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no