

Kritisk blick på evalueringen av Innovasjon Norge

Denne artikkelen foretar en kritisk gjennomgang av det faglige grunnlaget for evalueringen av Innovasjon Norge. Evalueringen har ifølge forfatterne ikke dokumentert at Innovasjon Norges virkemidler har bidratt til vekst og heller ikke at evalueringen i tilstrekkelig grad har vurdert Innovasjon Norges rolle i forhold til nyetableringer. Forfatterne mener at evalueringen har lagt for ensidig vekt på innovasjonshøyde som kriterium og at et eventuelt behov for mer midler til bedrifter i sentrale strøk bør dekkes med friske penger, ikke omdisponering.

ARILD HERVIK,
professor, Høgskolen i Molde
Arild.Hervik@hiMolde.no

ROAR TOBRO,
direktør, Møreforskning, Molde

LASSE BRÆIN,
forsker, Møreforskning, Molde

Etableringen av Innovasjon Norge i 2004 markerte avslutningen på en lang prosess med fusjoner og integrasjoner, der formålet var å få til en bedre samordning av de nærings- og regionalpolitiske virkemidlene på tvers av geografi, næringssektorer og faser i bedrifters utvikling. Gjennom oppdragsstruktur, pengestrømmer og en desentralisert styringsmodell ble det lagt opp til å samordne nasjonale og regionale næringspolitiske virkemidler, og å koble dette sammen med et apparat for internasjonalisering. Gjennom et tett samarbeid mellom Forskningsrådet, SIVA og Innovasjon Norge var målet «en dør» for brukerne – fra «Bodø til Beijing». Sett i et internasjonalt perspektiv er organiseringen av det norske virkemiddelapparatet unik.

På tross av et krevende utgangspunkt med mange kryssende interesser, har det vært lite støy om organiseringen av og styringsmodellen for Innovasjon Norge. Evalueringen som nylig er framlagt, bekrefter langt på veg at motivene for etableringen av Innovasjon Norge er innfridd på disse områdene. Om og hvordan Inno-

vasjon Norges mange ulike virkemidler har bidratt til økt verdiskaping, har det derimot vært vesentlig mer krevende for evaluatorene å besvare.

Har Innovasjon Norge bidratt til vekst?

Evalueringen bruker mye plass på å diskutere hvorvidt det er en robust faglig sammenheng mellom stimulans fra Innovasjon Norge og effekter på målet om økt

heng med økt verdiskaping. Den andre analysen det vises til (Kvitastein), er en utprøving av en økonometrisk modell. Heller ikke den gir grunnlag for en robust konklusjon i den retningen evalueringen antyder.

Problemet med å dokumentere sammenhengen mellom støtte og verdiskaping kan illustreres med den rollen Innovasjon Norge spiller i forhold til nyetableringer.

“i evalueringen er det imidlertid lite fokus på virkemidler innrettet mot nyetableringer”

verdiskaping. Gjennom relativt runde formuleringer konkluderer evaluatorene med at det er sannsynliggjort at Innovasjon Norge bidrar til økt verdiskaping. Men de faglige analysene som ligger til grunn for denne konklusjonen, er ikke overbevisende. Evalueringen gjør bruk av registerdata for bedrifter med støtte fra Innovasjon Norge og belyser veksten i verdiskaping som disse har hatt i analyseperioden, ved å sammenholde dem med referansebedrifter. Denne enkle analysen gir ikke faglig grunnlag for å konkludere om sammenhengen mellom virkemidler og økt verdiskaping. Evalueringen viser derfor til andre analyser, bl.a. analysen av SkatteFUNN (SSB). Men denne estimerer sammenhengen mellom støtte fra SkatteFUNN og addisjonalitet og er ingen økonometrisk analyse som viser en sammen-

Det er mulig å identifisere alle nyetableringer Innovasjon Norge har støttet. I slike tilfeller er «prosjektet lik bedriften», slik at regnskapsdata gir godt grunnlag for effektanalyser, og det er mulig å sammenligne med en kontrollgruppe. I en slik analyse kunne også addisjonalitetsbegrepet fra de årlige brukerundersøkelsene kobles til regnskapsdataene, og det ville vært mulig å måle veksten for nyetableringer som Innovasjon Norge var fullt utløsende for etableringen av. Det er vanskeligere å gjøre denne typen registeranalyser i de tilfeller der et innovasjonsprosjekt er en mindre del av en etablert bedrift og der registerdataene er knyttet bedriften som helhet. Det er mulig å gjennomføre mer av denne typen analyser for å «sannsynliggjøre» at virkemidlene til Innovasjon Norge utløser økt verdiskaping, men

dette krever systematiske empiriske undersøkelser over lang tid.

Korrigerer av markedssvikt

Evalueringen legger stor vekt på at korrigerer av markedssvikt er en viktig begrunnelse for Innovasjon Norges virkemidler. Går vi tilbake til NOU 2000:7 *Ny giv for nyskaping* som ga opphav til SkatteFUNN, var det å korrigerer for markedssvikt også der et viktig grunnlag for utviklingen av nye virkemidler for innovasjon. Ett av fire hovedtiltak var her innrettet mot det som i dag er Innovasjon Norge. Korrigerer av markedssvikt var en særlig sentral begrunnelse for virkemidler for å støtte nyetableringer eller unge bedrifter i vekstfasen. Det private finansieringssytemet bidrar ikke tilstrekkelig til å etablere nye bedrifter i et omfang som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Innovasjon Norge skulle derfor spille en viktig rolle i forhold til denne typen bedrifter. I evalueringen er det imidlertid lite fokus på virkemidler innrettet mot nyetableringer og på den store betydningen som nyetableringer har i en effektivt fungerende økonomi. Vi finner ingen drøfting av spillet mellom Innovasjon Norge og såkornfondene når det gjelder å dekke dette kritiske behovet for egenkapital.

Analyseperioden for evalueringen (2004-08) har vært en periode med boom i norsk økonomi, og det har vært sterk vekst i tilgangen på både lånekapital og egenkapital. Under denne boomen ser vi også at risikoavlastning fra Innovasjon Norge har spilt en relativt mye mindre rolle. Da finanskrisen inntraff, ble behovet for en statlig finansieringsinstitusjon som kunne kompensere for svikt i kapitalmarkedet, svært synlig, og Innovasjon Norge ble raskt tilført økte rammer i form av tilskudd og risikolån. Evalueringen legger liten vekt på at behovet for Innovasjon Norge som markedsaktør kan variere over tid. Innovasjon Norge kan ha en viktig beredskapsrolle som et instrument myndighetene kan bruke aktivt når fi-

nansmarkedene svikter. Vi vet av erfaring at dette behovet oppstår med ujevne mellomrom, og å dekke dette bør være en av Innovasjon Norges tildelte oppgaver. Menon har evaluert Innovasjon Norges rolle under finanskrisen og bekrefter at Innovasjon Norge her hadde en avgjørende betydning som risikoavlaster for mange bedrifter. Vi kunne også i denne

“det er mange faglige grunner til at en i tillegg bør opprettholde ordninger med selektiv distriktsstøtte”

evalueringen ønsket oss en grundigere drøfting av rollen og virkemidlene som Innovasjon Norge har i forhold til ulike konjunktursyklus.

Ensidig fokus på innovasjonsnivå

Evalueringen legger stor vekt på innovasjonsnivå som styringsparameter for virkemidlene, men det er grunn til å påpeke at det er ingen enkel entydig sammenheng mellom høyt innovasjonsnivå, markedsimperfeksjoner og bidrag til økt verdiskaping. Evalueringen påpeker at det i analyseperioden har vært en sterk vekst i tilskuddsrammene til Innovasjon Norge. Det fremgår av dataene at veksten først og fremst fant sted over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett i perioden 2004-2006 og at den består av kompensasjonsmidler for bortfallet av gevinsten fra differensiert arbeidsgiveravgift. Mye av veksten i tilskuddsmidler skyldes derfor at bedriftene ble kompensert for gevinsten av lavere arbeidsgiveravgift gjennom bedriftsrettede tiltak på regionalt nivå, og er et eksempel på at Innovasjon Norge benyttes som apparat for å forvalte virkemidler som har helt andre begrunnelser enn innovasjonspolitiske.

Tilsvarende gjelder BU-ordningen som er en del av landbruksoppkjøret. Investeringsstilskuddet er et tredje virkemiddel som er øremerket støttesonene i distriktene som følge av statsstøttedirektivet. Disse tre ordningene er sentrale virkemidler i distriktpolitikken, og det er lite relevant å bruke innovasjonsnivå som målestokk i evalueringen av disse, for eksempel ved å sammenligne disse virkemidlene med OFU/IFU-ordningen. Særlig i oppsummeringen gjør evalueringen på en for enkel måte innovasjonsnivå til felles måleskala for alle virkemidler, og trekker av det den konklusjon at en større del av midlene bør overføres til sentrale strøk. Dersom dette blir stående som råd, vil det bety at disse tre virkemidlene, i

tillegg til flere andre, bør skilles ut fra Innovasjon Norge. Det ville bety at Innovasjon Norge ville miste betydelige beløp, og at det bør opprettes nye institusjoner med oppgaven å forvalte selektiv støtte til distriktene eller landbruket. Dette vil sikkert forenkle tilværelsen for Innovasjon Norge og gjøre det enklere å evaluere organisasjonen, men det er ikke gitt at det

gir bedre samfunnsøkonomi og mer effektiv ressursbruk å etablere nye organisasjoner for hvert slikt formål.

Provenymessig er dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift det desidert største og viktigste distriktpolitiske virkemiddelet i Norge, men det er mange faglige grunner til at en i tillegg bør opprettholde ordninger med selektiv distriktsstøtte. Ut fra våre vurderinger er det norske systemet der mange ulike virkemidler er lagt inn under én institusjon, Innovasjon Norge, en god løsning både for brukerne og for å sikre en effektiv distribusjon. Men da må vi også godta et visst mangfold i virkemiddelbruken og mer sammensatte målsettinger enn et ensidig fokus på innovasjonsnivå. Vi stiller derfor spørsmålsteget ved konklusjonen om at mer midler fra den gitte rammen skal kanaliseres til sentraene, og at det er hensiktsmessig å sanere så mange virkemidler som i dag har andre mål enn innovasjon. Det kan være behov for mer midler til innovasjon i sentrale strøk, spesielt hvis de innrettes mot innovative nyetableringer. Men dette bør i så fall være friske penger.

Bedre effektmål

Skal Innovasjon Norge ha muligheter for å utvikle mer effektive virkemidler og drive en mer treffsikker seleksjon av gode prosjekter og bedrifter, må det utvikles langt bedre metoder og modeller for å måle langsiktige effekter av virkemiddelbruken. Kombinasjonen av å ha arvet en stor og kompleks virkemiddelportefølje med en rekke ulike begrunnelser og formål og mangelen på systematiske empiriske effektmålinger gjør det svært krevende for Innovasjon Norge å forbedre sine prestasjoner. Debatten om offentlig virkemiddelbruk trenger mer kunnskap om slike effekter, og Innovasjon Norge fortjener at oppdragsgiverne bruker mer ressurser på dette.

“da må vi også godta et visst mangfold i virkemiddelbruken og mer sammensatte målsettinger enn et ensidig fokus på innovasjonsnivå”