



Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør

Dokument nr. 3:4 (2008–2009)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3 29

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-015-9

Forsideillustrasjon: Lobo Media AS



Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør

Dokument nr. 3:4 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:4 (2008–2009)
Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør.

Riksrevisjonen 25. november 2008

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	8
3	Riksrevisjonens bemerkninger	12
4	Svar fra Nærings- og handelsdepartementet	13
5	Riksrevisjonens uttalelse	18

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	25
2	Metode og datagrunnlag	27
3	Revisjonskriterier	30
4	I hvilken grad fyller Innovasjon Norge sin rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv for brukerne?	35
5	I hvilken grad bidrar Innovasjon Norges finansielle virkemidler til innovasjon?	57
6	I hvilken grad kompenserer Innovasjon Norge for markedssvikt?	68
7	Er innsatsen til Innovasjon Norge rettet mot prioriterte målgrupper?	78
8	Overordnet styring av Innovasjon Norge	85
9	Vurderinger	92
	Distriktsutviklingsområder	95
	Litteraturliste	96

Nærings- og handelsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør

1 Innledning

Innovasjon Norge ble opprettet 1. januar 2004, med ansvar for forvaltningen av de næringsrettede virkemidlene fra tidligere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO), Norges Turistråd og Norges Eksportråd. I forbindelse med etableringen av Innovasjon Norge la Stortinget til grunn at sammenslåingen av fire virksomheter til én ny skulle sikre en mer målrettet innsats av de næringsrettede virkemidlene og en mer bruker-vennlig organisering.¹

Innovasjon Norge skal fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.² Brukerne skal stå i fokus ved at virkemidlene skal tilbys gjennom en kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv brukerfront. Selskapet har et betydelig koordineringsansvar knyttet til ulike virkemidler og aktører. I tillegg til hovedkontoret har Innovasjon Norge 16 distriktskontorer i Norge (Divisjon Norge) og utekontorer i 31 land (Divisjon utland).

I 2007 ble det gitt tilsagn om 4,7 mrd. kroner i tilskudd, lån og garantier.³ Per 31. juli 2007 hadde Innovasjon Norge en utlånsportefølje på 10,7 mrd. kroner.⁴ I 2007 utgjorde selskapets totale tilskuddselement drøyt 2,9 mrd. kroner.⁵ Midlene bevilges over budsjettene til Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og fra 2007 Utenriksdepartementet.

Innovasjon Norge har en kompleks organisasjon og forvalter et bredt spekter av ordninger som skal møte mange ulike behov. De ulike departementenes krav og føringer til bevilgningene forutsetter god koordinering. Samlet sett gir dette en risiko knyttet til styring og måloppnåelse.

Innovasjon Norge er organisert som et særlovs-selskap og administrativt underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Den statlige styringen skjer gjennom departementets eierstyring og gjennom oppfølging av statlige bevilgninger. Selskapet styres ved hjelp av overordnede målsettinger, omforente strategier og resultatkrav. Styret har et selvstendig ansvar for virksomheten og dens resultater.

Målet med undersøkelsen har vært å belyse om Innovasjon Norge fungerer effektivt som statlig næringsutviklingsaktør. Undersøkelsen omfatter følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad fyller Innovasjon Norge sin rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv for brukerne?
 - 1.1 I hvilken grad bidrar Innovasjon Norge til kompetanseheving, nettverksbygging og samarbeid i og mellom bedriftene?
 - 1.2 Tar Innovasjon Norge hensyn til regionale utfordringer og behov i virkemiddelbruken?
 - 1.3 Inngår den internasjonale virksomheten som en integrert del av Innovasjon Norges virksomhet?
 - 1.4 Har Innovasjon Norge en koordinert virkemiddelportefølje overfor brukerne?
- 2 I hvilken grad bidrar Innovasjon Norges finansielle virkemidler til innovasjon?
- 3 I hvilken grad kompenserer Innovasjon Norge for markedssvikt?
- 4 Er innsatsen til Innovasjon Norge rettet mot prioriterte målgrupper og fokusområder?
- 5 I hvilken grad er de bevilgende departementers styringssignaler til Innovasjon Norge tilstrekkelig koordinert?
- 6 I hvilken grad ivaretar Nærings- og handelsdepartementet sitt styringsansvar for Innovasjon Norge på en tilfredsstillende måte?

Utkast til rapporten ble forelagt Nærings- og handelsdepartementet i brev av 21. juli 2008 med kopi til Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Innovasjon Norge. Nærings- og handelsdepartementet og fagdepartementene har i brev av 1. september 2008 avgitt uttalelser til de forhold som er tatt opp i rapporten. Merknader til rapportens faktadel og vurde-

1) Jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003) og Innst. O. nr. 30 (2003–2004).

2) Lov om Innovasjon Norge § 1.

3) Årsrapport 2007, kapittel 12. Vedlegg.

4) St. prp. nr. 1 (2007–2008) Nærings- og Handelsdepartementet, s. 129.

5) Årsrapport Innovasjon Norge 2007.

ringer er gjennomgått og i hovedsak innarbeidet i rapporten. Departementets øvrige kommentarer er innarbeidet i punkt 2 nedenfor. Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, en spørreundersøkelse til alle Innovasjon Norges distriktskontorer, intervjuer og gjennomgang av statistikk. Undersøkelsen retter seg mot perioden fra opprettelsen av Innovasjon Norge i 2004 fram til og med 2007. Data knytter seg hovedsakelig til de siste tre årene (2005–2007), og alle intervjuer er gjennomført i 2007–2008.

For å undersøke hvordan Innovasjon Norge fyller sin rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv næringsutviklingsaktør, er det gjennomført en spørreundersøkelse til alle Innovasjon Norges distriktskontorer. Av 303 ansatte ved distriktskontorene svarte 272, noe som gir en svarprosent på 90. I den videre analysen er blant annet kundeansvarlige og ledere skilt ut. Respondentene fordeler seg jevnt på alle Innovasjon Norges 16 distriktskontorer. Videre ble ledere og kundeansvarlige ved distriktskontorer i tre fylker⁶ intervjuet. For å få innsikt i variasjonen i Innovasjon Norges virksomhet er det lagt vekt på at de tre fylkene er forskjellige når det gjelder utfordringer og næringsstruktur. I disse fylkene er også ledere og ansatte i næringsavdelingen i fylkeskommunen og regiondirektører ved NHOs regionale kontorer intervjuet.

For å få belyse utekontorenes arbeid er det gjennomført intervjuer med ledere ved fem av Innovasjon Norges utekontorer⁷ og deres sentrale samarbeidspartnere internasjonalt, herunder ambassader, Eksportutvalget for fisk og Intsok⁸. I denne sammenheng ble også Utenriksdepartementet intervjuet om samarbeidet mellom utenriktjenesten og Innovasjon Norge.

Kundenes oppfatning av Innovasjon Norges arbeid med utvikling av nettverk og kompetanseheving hos bedriftene er undersøkt ved hjelp av data fra kundeeffektundersøkelser. Dette er regel-

messige spørreundersøkelser rettet mot bedrifter som har fått støtte fra Innovasjon Norge.

For å undersøke i hvilken grad Innovasjon Norge bidrar til innovasjon, korrigerer for markedssvikt og ivaretar utvalgte fokusområder og målgrupper, er det foretatt en saksmappegjennomgang ved de tre distriktskontorene. Et utvalg på mellom 40 og 50 saksmapper ble gjennomgått ved hvert kontor. På bakgrunn av mappegjennomgangen ble det utviklet fire caseoppgaver som inngikk i spørreundersøkelsen. Innovasjon Norge var med i kvalitetssikringen av disse casene. Videre er sentrale dokumenter, som Innovasjon Norges bedriftsfinansieringshåndbok, interne strategidokumenter og Innovasjon Norges årsrapporter, gjennomgått. I tillegg er de tre distriktskontorene, regionale samarbeidspartnere, NHO, Sparebankforeningen og Møreforskning intervjuet.

For å få informasjon om hvor mange og hvilke prosjekter Innovasjon Norge registrerer som innovative, er selskapets interne registerdata innhentet og analysert. Informasjonen er supplert med opplysninger fra kundene, gjennom analyser av kundeeffektundersøkelsene.

For å undersøke den overordnede styringen av Innovasjon Norge er det foretatt en dokumentanalyse av styringssignaler gitt fra Nærings- og handelsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet for 2005, 2006 og 2007. Det er også foretatt intervjuer med Innovasjon Norges ledelse og alle bevilgende departementer.

2.1 En begrenset del av Innovasjon Norges støtte går til innovasjon

Støtte til innovasjon er et sentralt virkemiddel for å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, jf. Innovasjon Norges formålsparagraf. Et viktig mål for selskapet er således å bidra til økt innovasjon. En gjennomgang av Innovasjon Norges mål- og resultatstyringssystem viser at halvparten av tildelingene går til prosjekter som er registrert som innovative. Undersøkelsen viser at det har vært en svak økning i perioden 2005 til 2007. Andelen prosjekter registrert som innovative har økt fra 44 prosent i 2005 til 50 prosent i 2007. Målt i innvilget beløp har andelen økt fra 32 prosent i 2005 til 45 prosent i 2007. Innovasjon Norge har i perioden tildelt mer midler til færre prosjekter, noe som synes å være i tråd med selskapets strategi om å gjøre "mer for færre" bedrifter. Undersøk-

6) Troms, Telemark og Møre og Romsdal.

7) Kontorene i New York, Moskva, Milano, Rio de Janeiro og Beijing.

8) Intsok – Norwegian Oil and Gas Partners. Dette er en stiftelse som ble etablert 1997 av departementer, interesseorganisasjoner og ledende selskaper i olje- og gassindustrien.

sen viser at dette først og fremst gjelder prosjekter som er registrert som innovative. De prosjektene som ikke er registrert som innovative, får likevel mest støtte i gjennomsnitt.

I sitt arbeid har Innovasjon Norge definert to hovedkategorier basert på ulike nivåer av innovasjon. Mange av prosjektene Innovasjon Norge registrerer som innovative har et lavt innovasjonsnivå. Dette gjelder prosjekter registrert som innovasjon I, som omfatter innovasjon på fylkes- og bedriftsnivå. Det skal lite til for at et prosjekt kan bli registrert som innovasjon I da det er tilstrekkelig at noe er nytt for den aktuelle bedriften eller i fylket, men kan være kjent ellers i bransjen og i andre fylker.

Innovasjon II omfatter innovasjon på internasjonalt-, nasjonalt- og bransjenivå og idéutvikling, og er således innovasjon på et høyere nivå. Dersom man ser på registreringene av innovasjon II, viser undersøkelsen at disse kun utgjør 24 prosent av innvilget beløp i 2007. Dette bildet støttes av kundenes egne vurderinger slik det framkommer av Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse. I 2007 svarer bare 21 prosent av bedriftene at prosjektet de fikk støtte til er "helt nytt – finnes ikke fra før".

Jord-/skogbruk og marin sektor får om lag halvparten av de totale tildelingene fra Innovasjon Norge, og det er i disse sektorene det er registrert færrest innovative prosjekter. Dette innebærer at Innovasjon Norges store engasjement i disse sektorene trekker ned den totale andelen innovative prosjekter. Tall fra Innovasjon Norges registerdata for 2007 viser at 62 prosent av prosjektene innen jord-/skogbruk og 74 prosent av prosjektene innen marin sektor ikke er registrert som innovative. Innen marin sektor er imidlertid 14 prosent av prosjektene registrert som innovasjon II, mens denne andelen for jord-/skogbruk kun utgjør 3 prosent.

Undersøkelsen viser at det er svært stor variasjon i de ulike virkemidlenes bidrag til innovasjon. Det ligger ulike prioriteringer til grunn for Innovasjon Norges mange virkemidler, for eksempel er sektor- og distriktshensyn førende for forvaltningen av flere sentrale virkemidler. Innovasjon Norges registerdata viser at inkubatorstipend, etablererstipend, landsdekkende risikolån og distriktutviklingstilskudd er de virkemidlene som i størst grad går til innovative prosjekter. Dette bildet er i tråd med svarene som framkommer av kundeeffektundersøkelsen. Fire år etter at støtte

ble gitt, er det bedrifter som har fått støtte til inkubatorstipend, som i størst grad oppgir at prosjektet har ført til innovasjon. Det er også en stor andel bedrifter som har mottatt landsdekkende risikolån, etablererstipend og utviklingstilskudd, som oppgir at prosjektet har ført til innovasjon.

Midlene innvilget under Verdiskapingsprogrammet for mat, BU-midler, lavrisikolån og lavrisikolån for flåte og landbruk går i stor grad til prosjekter som ikke er registrert som innovative. De bevilgende departementene presiserer at disse virkemidlene også skal ivareta andre formål enn innovasjon. Man må derfor forvente at disse ordningene i mindre grad bidrar til innovasjon.

Videre viser undersøkelsen at virkemidler med et stort innovasjonsbidrag kjennetegnes av å være relativt små målt i samlede tildelinger. Det ble delt ut 99 mill. kroner i etablererstipend, og 19 mill. kroner i inkubatorstipend i 2007. Lavrisikolån⁹ og BU-midler, som er de minst innovative ordningene, utgjør de største innvilgede beløpene. Disse virkemidlene utgjorde drøyt 2,5 mrd. kroner i netto innvilget beløp i 2007.

I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om Innovasjon Norge i større grad burde støttet mer risikoutsatte prosjekter. I saksbehandlingen legges det sterk vekt på bedriftsøkonomisk lønnsomhet, noe som kan gå på bekostning av realiseringen av nyetableringer og innovative prosjekter. 18 prosent av de kundeansvarlige mener at kravet til inntjening fra Innovasjon Norge sentralt i stor grad begrenser muligheten til å ta risiko ved distriktkontoret.

Innovasjon Norge skal frembringe tjenester som finansmarkedet selv ikke klarer å frembringe, og skal ikke erstatte velfungerende private løsninger. Innovasjon Norge har mange steder et godt samarbeid med private banker og en praksis der selskapet ikke går inn og overbyr tilbud fra det private markedet. Undersøkelsen viser at Innovasjon Norge i liten grad oppfattes som en konkurrent til private banker. Et unntak fra dette gjelder lavrisikolån til landbruk og fiskeflåten, der Innovasjon Norge i deler av landet oppfattes som en konkurrent. Undersøkelsen viser også at prosjekter finansiert gjennom lavrisikolåneordningene er de som i størst grad ville blitt finansiert uten Innovasjon Norges støtte. 65 prosent av bedriftene oppgir at prosjektene ville blitt realisert, med eller uten endringer, selv uten støtte fra Innovasjon Norge. 23 prosent oppgir at de ikke ville

9) Ordinære lavrisikolån, landbrukslån og grunnfinansieringslån – flåte.

gjennomført prosjektet uten Innovasjon Norges støtte, mens 12 prosent er usikre på dette.

Nærings- og handelsdepartementet kommenterer at det ikke er overraskende at lavrisikolåneordningene i mindre grad enn andre virkemidler korrigerer for markedssvikt. I de ulike virkemidlene ligger det varierende grad av statsstøtte. At graden for korrigerende av markedssvikt avhenger av støttenivået viser etter departementets oppfatning at virkemidlene fungerer etter hensikten. Også Landbruks- og matdepartementet gir uttrykk for at de samme kravene til korrigerende av markedssvikt ikke kan stilles for alle typer virkemidler, siden de skal ivareta ulike hensyn.

2.2 Virkemiddelporteføljen er uoversiktlig og komplisert å forvalte

Innovasjon Norge skal framstå som en effektiv og helhetlig kundeport. Målet er at kunden skal møte et samlet, serviceorientert og effektivt virkemiddelapparat. Undersøkelsen viser at Innovasjon Norges virkemiddelportefølje er uoversiktlig og komplisert å forvalte. En uoversiktlig virkemiddelportefølje kan føre til at tilbudet ikke blir godt nok tilpasset kundenes behov, og at tjenestene blir lite tilgjengelig for kundene.

44 prosent av de kundeansvarlige i Innovasjon Norge mener at de ulike virkemidlene og programmene i stor eller svært stor grad er oversiktlige i deres daglige arbeid. Av de som mener virkemidlene og programmene er uoversiktlige, mener 11 prosent at dette i stor grad går ut over kundene, mens 29 prosent mener dette skjer i middels grad. Undersøkelsen viser videre at flere kundeansvarlige mener at mange virkemidler og programmer er overlappende i forhold til kundens behov. Det er derfor vanskelig å få oversikt over alle tilbudene som en bedrift kan ha nytte av. Midlene bevilges av ulike departementer, og det gis ulike styringssignaler og føringer til hvert virkemiddel. Det vises blant annet til at smale virkemidler med knappe midler blir aktivt markedsført, slik at det blir mange flere søkere enn det er midler til. De kundeansvarlige framhever at det er viktig at markedsføringen samsvarende med det tilbudet kundene faktisk mottar, slik at det ikke blir skapt urealistiske forventninger og misfornøyde kunder. Videre etterlyser de kundeansvarlige forenklinger i virkemiddelporteføljen for at det skal bli lettere å sette sammen et helhetlig og godt tilbud til kundene. Mange kundeansvarlige mener nye programmer og virkemidler i større grad bør inkorporeres i de "ordinære" tilskuddsordningene.

Som en del av Innovasjon Norges nye rolle skal selskapet bidra til kompetanseheving, nettverksbygging og samarbeid i og mellom bedrifter, for på denne måten å bidra til økt innovasjon. En gjennomgang av Innovasjon Norges interne tidsregistreringsdata viser at distriktskontorene fremdeles bruker nesten 60 prosent av tiden sin på de tradisjonelle finansieringstjenestene. Dessuten er det i begrenset grad foretatt ressursmessige omprioriteringer og kompetanseheving i tråd med ambisjonen om å være en mer aktiv næringsutviklingsaktør. 13 prosent av de kundeansvarlige oppgir at de i liten eller svært liten grad har nok tid til veiledning og rådgivning, mens 48 prosent oppgir å ha dette i middels grad. Endring til å bli en mer aktiv næringsutviklingsaktør forutsetter også ny kompetanse. Enkelte distriktskontorer mener at Innovasjon Norge sentralt ikke har gjort nok for å sikre opplæring og oppdatering av kompetanse. Flere samarbeidspartnere, som fylkeskommuner og NHOs regionkontorer, framhever at Innovasjon Norge fremdeles i stor grad opererer som en bank, og at de i for liten grad arbeider utadrettet og "proaktivt". Det vises blant annet til at Innovasjon Norge er for lite utadrettet i sin virksomhet for å skape gode prosjekter og nettverk for næringsutvikling.

Undersøkelsen viser videre at det er stor variasjon i de ulike virkemidlenes bidrag til kompetanseheving og samarbeid hos bedriftene. 50 prosent av de som har fått flåtelån eller BU-midler, og 58 prosent av de som har fått lån til landbruk, oppgir at det støttede prosjektet ikke har ført til vesentlig kompetanseheving på noen av områdene fire år etter at støtten er mottatt. Henholdsvis ingen og 3 prosent av kunder som mottok landsdekkende utviklingstilskudd og offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter, svarer det samme.

Det er store forskjeller mellom virkemidlene knyttet til om de bidrar til økt samarbeid. Verdiskapingsprogrammet for mat og offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter er blant de virkemidlene som i størst grad fører til økt samarbeid. Her svarer de fleste at prosjektet har ført til økt samarbeid med noen aktører. Blant de virkemidlene som i minst grad har ført til økt samarbeid, er flåtelån og lån til landbruket. For flåtelån er andelen prosjekter som ikke har ført til økt samarbeid med noen aktører 50 prosent, mens tilsvarende andel for lån til landbruket er 37 prosent.

Ifølge Nærings- og handelsdepartementets merknader til Riksrevisjonens rapport er resultatene ikke overraskende ut fra formålet med ordningene. Det er i varierende grad stilt krav for de ulike virkemidlene om bidrag til samarbeid og kompetanseheving.

For å utnytte midlene på en effektiv måte skal virkemidlene og programmene tilpasses regionale utfordringer. Undersøkelsen viser at enkelte fylker opplever at Innovasjon Norge sentralt tenker for lite på at selskapet opererer i regionale partnerskap i fylkene. Det er en utfordring at nasjonale programmer lett kan overlappes og være lite koordinert med regionale fellessatsinger i de regionale partnerskapene. Videre viser undersøkelsen at 32 prosent av lederne ved distriktskontorene (11 av 34) mener det i svært liten eller liten grad tas hensyn til regionale behov i programmer initiert fra Innovasjon Norge sentralt. Dette kan føre til at flere programmer er lite tilpasset regionale behov og den øvrige virkemiddelporteføljen og således lite tilpasset bedriftenes behov.

Innenfor rammene av formålet til Innovasjon Norge har Stortinget lagt føringer om at innsatsen blant annet skal nå bestemte målgrupper. De primære målgruppene er entreprenører, unge bedrifter og små- og mellomstore bedrifter med vekstpotensial. Selskapet skal også arbeide for å fremme kvinners deltakelse i næringslivet. Undersøkelsen viser at andelen prosjekter registrert som kvinnerettede i Innovasjon Norges mål- og resultatstyringsystem har økt fra 26 prosent i 2005 til 29 prosent i 2007. Når det gjelder etablererstipend, har det vært en tydelig økning i tildelinger til kvinner, fra 37 prosent i 2005 til 45 prosent i 2007. Videre viser undersøkelsen at terskelen for hva som registreres som kvinnerettet er lav, særlig i landbruksprosjekter. Det er blant annet uklart hva som kreves av en kvinnes deltakelse i gårdsdriften for at prosjektet kan kalles kvinnerettet. Undersøkelsen viser at andelen av innvilgede midler til små- og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner lå relativt stabilt, mellom 22 og 26 prosent i perioden 2005–2007, mens den for unge bedrifter lå på mellom 7 og 9 prosent i samme periode. Andelen innvilgede midler til etablerere lå på 10–12 prosent. Selv om dette er prioriterte målgrupper, var det for gruppene sett under ett ingen særlig økning i perioden 2005–2007.

2.3 Integrasjonen av den internasjonale dimensjonen i Innovasjon Norge har tatt lang tid

Integreringen av den internasjonale virksomheten ved etableringen av Innovasjon Norge i 2004 representerte en vesentlig endring i virkemiddelapparatet. Innovasjon Norge er representert med kontorer i alle fylker og har i tillegg kontorer i 31 land. Målet er at det skal gå én linje fra distriktskontorene til utekontorene, slik at Innovasjon Norge kan være med bedriftene hele veien fra en lokal idé skapes, til en global mulighet realiseres. Undersøkelsen viser at det fire år etter opprettelsen av Innovasjon Norge er lite kontakt mellom utekontorene og distriktskontorene, og at det er langt igjen før organisasjonen når målet om å fungere som én linje. Over halvparten av de kundeansvarlige ved distriktskontorene oppgir i Riksrevisjonens spørreundersøkelse at de det siste året aldri eller kun noen få ganger har hatt kontakt med et utekontor. At det er begrenset med kontakt, bekreftes også gjennom intervjuer med ansatte ved utekontorene.

Undersøkelsen viser at distriktskontorene har manglende kompetanse knyttet til eksport og internasjonalisering, og at de i liten grad kjenner til de tjenestene som utekontorene kan levere når det gjelder tilrettelegging og utnytting av internasjonale markedsmuligheter. Undersøkelsen viser videre at godt under halvparten, 38 prosent, av de kundeansvarlige mener at utekontorene leverer tjenester som i stor eller svært stor grad er i tråd med bedriftenes behov. De kundeansvarlige som ofte har kontakt med utekontorer, er mer fornøyd med utekontorenes tjenester enn de som har mindre kontakt. Dette kan bety at økt kontakt og samarbeid gir mer kunnskap og forståelse for utekontorenes tjenester og for de internasjonale mulighetene som finnes for norske bedrifter.

Undersøkelsen viser videre at styringen av uteapparatet har vært lite målrettet og preget av uklare signaler. Det har ikke vært et felles datasystem for informasjonsutveksling mellom distriktskontor og utekontor. I tillegg førte ikke arbeidet med integreringen i utenrikstjenesten fram, noe som skapte usikkerhet og en lite effektiv integreringsprosess internt i Innovasjon Norge. Det er iverksatt en rekke tiltak i 2007 som skal fremme integrering, men ledelsen i Innovasjon Norge erkjenner at det fortsatt gjenstår mye arbeid. I undersøkelsen reises det derfor spørsmål ved om integreringen av den internasjonale virksomheten er tilstrekkelig prioritert i Innovasjon Norge, og om utekontorene er prioritert og tilført

ressurser i tråd med målsettingen om økt internasjonalisering.

2.4 Manglende faglig styring og koordinering

Den styringen av Innovasjon Norge som skjer gjennom departementenes bevilgninger til selskapet, er et sterkere styringsinstrument enn styringen som skjer gjennom Nærings- og handelsdepartementets utøvelse av eiermyndigheten (eierstyringen) i Innovasjon Norge. Eierstyringen består i stor grad av formell styring, der det å avholde foretaksmøtet er viktigst.

Innovasjon Norge ivaretar mål som hører inn under flere departementers ansvarsområder. For å sikre at de samlede målene for selskapet nås, og for å koordinere utarbeidelsen av budsjettet, er det viktig at de ulike departementene opptrer koordinert og at det gis felles styringssignaler til Innovasjon Norge.

Fra og med oppdraget for 2008 har Nærings- og handelsdepartementet påtatt seg oppgaven med å foreta en mer systematisk koordinering av oppdragene fra de ulike departementene. Det ble derfor opprettet et fast samordningsforum i 2007 som er planlagt avholdt tre ganger i året på ekspedisjonssjefsnivå. I kontakten med de andre departementene har Nærings- og handelsdepartementet imidlertid bare påtatt seg en administrativ koordineringsrolle. Nærings- og handelsdepartementet involverer seg ikke i den faglige styringen av andre departementers programmer, og er lite aktivt med å koordinere satsinger.

Nærings- og handelsdepartementet bemerker at det som eierdepartement har tatt initiativ til flere ulike samhandlingsprosesser, og at det har hatt faste rutiner knyttet til samordning departementene i mellom når det gjelder de operative ordningene. Departementet presiserer at det imidlertid er det enkelte sektordepartement som har ansvar for politikken, og følgelig får Innovasjon Norge mange styringssignaler fra sektordepartementene.

Undersøkelsen viser at det er behov for en bedre operasjonisering av oppdragene fra oppdragsdepartementene. Blant annet er Innovasjon Norges mål om å bidra til økt innovasjon i varierende grad operasjonisert i oppdragsbrevene fra departementene. Dette kan føre til at innovasjon blir mindre vektlagt i den regionale forvaltningen av midlene. Innovasjon Norge peker på at deres mulighet til å oppfylle Stortingets intensjoner avhenger av at eier og oppdragsgivere tar

utgangspunkt i målet med selskapet i sin styring og i sine oppdrag.

Undersøkelsen viser at det i liten grad foretas faglig koordinering ved opprettelsen av nye programmer og virkemidler. Nærings- og handelsdepartementet utfører en administrativ koordinering der departementet har konsentrert seg om den redaksjonelle utformingen av oppdragsbrevene og etableringen av et felles mål- og resultatstyringssystem. Nærings- og handelsdepartementet har ikke tatt initiativ til å vurdere om Innovasjon Norges virkemiddelapparat er for stort, eller om det er overlapping eller målkonflikter mellom programmene.

Undersøkelsen viser videre at uteapparatet ikke er fullt integrert i organisasjonen, og at Innovasjon Norge sentralt burde rettet større oppmerksomhet mot disse utfordringene. Integreringsprosessen tok svært lang tid og krevde store ressurser fra en del utekontorer. I undersøkelsen reises det spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet burde ha fulgt opp mer aktivt i perioden etter etableringen av selskapet for å sikre bedre måloppnåelse knyttet til internasjonalisering og innovasjon.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Støtte til innovasjon er et sentralt virkemiddel for å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, jf. Innovasjon Norges formålsparagraf. Et viktig mål for selskapet er således å bidra til økt innovasjon. Riksrevisjonens undersøkelse viser at rundt 50 prosent av prosjektene som mottar støtte fra Innovasjon Norge, er registrert som innovative i selskapets mål- og resultatstyringssystem. I mange tilfeller skal det også lite til for at et prosjekt kan bli registrert som innovativt. En stor andel av prosjektene som er registrert som innovative, har derfor et svært lavt innovasjonsnivå. Nærings- og handelsdepartementet viser til at departementet har delt Innovasjon Norges hovedmål inn i fire delmål, hvorav innovasjon kun er ett. En del av Innovasjon Norges virkemidler skal derfor primært bidra til å oppfylle andre delmål. Riksrevisjonen understreker at formålet med selskapet, som er fastsatt av Stortinget, klart viser at en vesentlig effekt av virkemidlene skal være innovasjon.

Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at det er langt igjen før den internasjonale dimensjonen

er integrert i alle deler av Innovasjon Norge. Fire år etter opprettelsen av Innovasjon Norge er det fremdeles lite kontakt mellom utekontorer og distriktskontorer. Videre kjenner distriktskontorene i for liten grad til de tjenestene utekontorene kan levere når det gjelder tilrettelegging og utnyttning av internasjonale markedsmuligheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Innovasjon Norge i tilstrekkelig grad har evnet å utnytte de synergi-effektene som lå til grunn for sammenslåingen. Etter Riksrevisjonens vurdering er integrering av den internasjonale dimensjonen i Innovasjon Norge ikke blitt tilstrekkelig prioritert verken av selskapet eller av Nærings- og handelsdepartementet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Innovasjon Norges virkemiddelportefølje er uoversiktlig og komplisert å forvalte. Riksrevisjonen påpeker at en uoversiktlig virkemiddelportefølje kan føre til at tilbudet ikke blir godt nok tilpasset kundenes behov, og at tjenestene blir lite tilgjengelig for kundene. Mange kundeansvarlige opplever Innovasjon Norges virkemiddelportefølje som uoversiktlig, og knytter dette til svak koordinering av programmer og virkemidler under de ulike departementene. Samtidig viser undersøkelsen at de kundeansvarlige har begrenset tid til veiledning og rådgivning overfor kundene, og at Innovasjon Norge i liten grad oppfattes som en proaktiv aktør. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Innovasjon Norge i tilstrekkelig grad har evnet å framstå som en helhetlig og tilgjengelig kundeport.

Undersøkelsen viser at det i liten grad foretas faglig koordinering ved opprettelsen av nye programmer og virkemidler. Innovasjon Norge mottar årlig ca. 40 oppdragsbrev fra departementene, fylkesmennene og fylkeskommunene. Det blir dermed mange føringer som gis fra ulike hold. Riksrevisjonen vil peke på at en lite koordinert, faglig styring fra departementene bidrar til en uoversiktlig og delvis overlappende virkemiddelportefølje.

Etter Riksrevisjonens vurdering bør Nærings- og handelsdepartementet opptre som et mer aktivt eierdepartement av Innovasjon Norge gjennom å ta et større ansvar for samordning og prioritering. Etter Riksrevisjonens vurdering kreves det en sterkere samordning av ulike sektorvirkemidler for å nå målet om økt innovasjon.

4 Svar fra Nærings- og handelsdepartementet

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. oktober 2008 svart:

"Det vises til brev fra Riksrevisjonen av 24. september 2008 vedlagt Dokument nr. 3:X (2008-2009) om "Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør" for uttalelse fra departementet.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse er å belyse om Innovasjon Norge fungerer effektivt som statlig næringsutviklingsaktør. Undersøkelsen omfatter i alt seks problemstillinger, hvorav fire er knyttet til Innovasjon Norges arbeid, og to er knyttet til departementenes rolle med hensyn til Innovasjon Norge.

1. Overordnede mål for Innovasjon Norge

Hovedmålet med Innovasjon Norge er å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering. Dette målet er sammenfallende med Innovasjon Norges formålsparagraf og er vedtatt av Stortinget med en endring i forhold til regjeringens forslag. I tilknytning til hovedmålet er det gitt tre generelle hensyn og føringer for selskapets administrative virksomhet. Under hovedmålet er det fire delmål knyttet til innovasjon, internasjonalisering, profilering av Norge og næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. Det er i tillegg 13 operative mål knyttet til delmålene.

Riksrevisjonen har i sin undersøkelse tatt utgangspunkt i Innovasjon Norges delmål om innovasjon, som er ett av fire delmål for Innovasjon Norge. NHD vil peke på at en del aktivitet kan være både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsom uten at graden av innovasjon er særskilt høy. Innovasjon Norges virkemidler for å fremme internasjonalisering, profilering og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige utvikling må også, slik vi ser det, ses i sammenheng med dette.

Det etablerte mål- og resultatstyringssystemet for Innovasjon Norge, som ble utarbeidet i 2004, og som er kommunisert til Stortinget, var et resultat av et samarbeid mellom berørte departementer, fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Det trådte i kraft 1. januar 2005. I budsjettproposisjoner fra Nærings- og handelsdepartementet har

det også vært en omtale av mål- og resultatsystemet. Det er også tatt inn i de årlige oppdragsbrevene fra departementene til Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge håndterer et stort antall virkemidler og sektorpolitikk fra mange departementer. Det er imidlertid viktig å understreke at innovasjon er det primære formålet med enkelte av ordningene, mens andre virkemidler er rettet inn mot andre mål. I en vurdering av innovasjonsområdet, mener jeg at en også bør ta utgangspunkt i de virkemidlene i Innovasjon Norge som har innovasjon som hovedformål, og ikke bare de virkemidlene som primært skal bidra til å oppfylle andre delmål i Innovasjon Norge. For eksempel viser Riksrevisjonens undersøkelse at midler innvilget under Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon, BU-midler, lavrisikolån og lavrisikolån for flåte og landbruk i stor grad går til prosjekter som ikke er registrert som innovative. Dette er ordninger som heller ikke har innovasjon som det primære formål.

Utviklingen i andelen innovative prosjekter vil også være en funksjon av budsjettutviklingen og budsjettinnretningen for Innovasjon Norge. Dersom en fra myndighetssiden prioriterer innovative virkemidler, må en forvente en økning i andelen av tildelinger som er registrert som innovasjon.

Det foregår også mye innovasjon i prosjekter som ikke har innovasjon som formålkode (dvs. hvilket hovedformål tjenesten registreres som). Aktiviteter rettet mot å styrke bedrifter og kunnskapsmiljøers innovasjonsevne gjennom prosjekter knyttet til kapitaltilførsel til SMB mer generelt, kompetanseheving, miljøforbedringstiltak og nettverk gis egne formålskoder og måles ikke i forhold til innovasjonsdimensjonen i Innovasjon Norges statistikkregistrering. Som eksempel på prosjekter med betydelig innovasjonsfokus, uten at det er registrert som det, nevnes klyngeprogrammene Arena og Norwegian Centres of Expertise (NCE), som er gitt formålkode "Utvikling av næringsmiljøer og nettverk".

Jeg har merket meg at det i undersøkelsen stilles spørsmål ved om Innovasjon Norge i større grad burde støttet mer risikoutsatte prosjekter, og det tar jeg på alvor. Jeg vil likevel vise til at risikolåneordningene gikk på store tap i 2000-2002. Det ble derfor foretatt en gjennomgang av Innovasjon Norges forgjengers (SND) praksis og det ble gitt egne bevilgninger for å dekke opp underdekningen i tapsfondene. Gjennomgangen førte til end-

ringer i bruken av og avsetning til tapsfond og Innovasjon Norge gikk gjennom sitt system for vurdering av risikoen i låneporteføljen. Dette førte til innstramminger i Innovasjon Norges praksis. Denne prosessen ble Stortinget løpende orientert om i de årlige budsjettproposisjonene og i endringsproposisjoner fra Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Når det gjelder lavrisikolåneordningen er Innovasjon Norge ansvarlig for å ivareta økonomien i lavrisikolåneordningen uten støtteelement fra staten. Med et krav til at lavrisikolånene skal drives regningsssvarende, innebærer dette at det kun vil være i utvalgte prosjekter at Innovasjon Norge kan påta seg større risiko enn andre. Innovasjon Norge kan med lavrisikolån også spille en rolle i å dele langsiktig risiko med bankene, der bankene ser etter partnere for å dele risiko, på like vilkår.

Det vises også til at Innovasjon Norge har relativt få prosjekter i høyeste risikoklasse, og at dette kan bety at man er for konservativ i finansieringen av de mest risikable og potensielt spennende prosjektene. Jeg vil her vise til at det som vi definerer som høyeste risikoklasse er om sannsynligheten for driftsfiasko er 51 – 100 pst. Innovasjon Norge har en policy som sier at det ikke skal bevilges lån eller tilskudd til prosjekter i denne kategorien, da det er svært høy sannsynlighet for en fiasko eller et prosjekt i mislighold innenfor denne kategorien. Departementet mener det vil være naturlig å foreta en gjennomgang av dette i forbindelse med evalueringen av Innovasjon Norge.

2. Innovasjon Norges tjenesteportefølje

da Innovasjon Norge ble etablert 1. januar 2004 overtok selskapet som kjent oppgavene til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Statens Veiledningskontor for Oppfinnere og Norges Turistråd. Følgelig fikk Innovasjon Norge ansvaret for en bred tjenesteportefølje. Riksrevisjonen gir i dokument nr 3, som overskrift til pkt 2.2 uttrykk for at "Virkemiddelporteføljen er uoversiktlig og komplisert å forvalte". I rapporten vises det til at kundeansvarlige i Innovasjon Norge etterlyser forenklinger i virkemiddelporteføljen for at det skal bli lettere å sette sammen et helhetlig tilbud til kundene.

Rett før påske 2008, og etter at Riksrevisjonen hadde gjennomført sin spørreundersøkelse blant medarbeiderne i Innovasjon Norge, lanserte Inn-

ovasjon Norge sin forenklede tjenesteportefølje gjennom dataverktøyet InBusiness. Dette var en viktig milepæl i arbeidet med organisasjonsutviklingsprosjektet "Tjenester 07", som ble påbegynt i 2005 og hvor målet har vært å forenkle og tydeliggjøre Innovasjon Norges tjenesteportefølje. Tjenesteporteføljen er beskrevet etter en felles mal og er tilgjengeliggjort for alle ansatte i Norge og i utlandet. Tjenesteporteføljen består etter dette av fem tjenestetyper (finansiering, rådgivning, kompetanse, nettverk og eksponering) og 24 utviklingsprogrammer.

Ledelsen i Innovasjon Norge besluttet høsten 2006 å sy de viktigste konklusjonene fra de tre strategiske utviklingsprosjektene innenfor henholdsvis prosess, internasjonalisering og tjenester sammen i en presentasjonspakke kalt IN'07. Ledelsen presenterte denne for alle medarbeidere i hele virksomheten i Norge og i utlandet. Rundreisen med IN'07 ble avsluttet i april 2007.

Jeg ser at det kan ha vært utfordrende både for Innovasjon Norges kundeansvarlige og kundene å få en oversikt over alle tilbudene som en bedrift kan benytte seg av, og her er det potensial for å bli enda bedre. Innovasjon Norges store tjenesteportefølje er en konsekvens av en sammenslåing av fire ulike organisasjoner, hvor hver hadde sin egen portefølje av tjenester. Prosessen med å lage en oversiktlig og enhetlig tjenesteportefølje har nødvendigvis tatt tid. Ovennevnte tiltak bør føre til vesentlige forbedringer.

Det fremkommer av Riksrevisjonens undersøkelse at flere samarbeidspartnere, som fylkeskommuner og Næringslivets Hovedorganisasjons regionkontorer, mener at Innovasjon Norge fremdeles opererer som en bank, og at de i for liten grad arbeider utadrettet og "proaktivt". Det tar departementet til etterretning, og vil her vise til at det i årsrapporten fra Innovasjon Norge for 2007 framkommer at Innovasjon Norge samlet sett bruker ca. 40 pst av sine egne tidsressurser på finansieringsvirksomhet, mens de øvrige tidsressursene benyttes til kompetanse-, rådgivnings-, nettverks- og eksponeringstjenester. Finansieringsvirksomheten inkluderer også rådgivning overfor kundene.

I de siste års oppdragsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Innovasjon Norge står det under bevilgningen til administrasjon og bedriftsutvikling (post 70) at "Innovasjon Norge skal være leverandør av kunnskap og faglige innspill om nærings- og innovasjonspolitikken for offent-

lige myndigheter på nasjonalt og regionalt nivå." Videre står det at "Kunnskapsoverføringen kan skje både på initiativ fra Innovasjon Norge og på oppdrag fra offentlige myndigheter." Dette betyr at fylkeskommunene står fritt til å påvirke hvor proaktiv Innovasjon Norge skal være. Men departementet er enig i at det er fornuftig å se på dette.

3. Integrasjon av den internasjonale dimensjonen i Innovasjon Norge

Jeg forstår at Riksrevisjonens vurdering er at det er langt igjen før den internasjonale dimensjonen er integrert i alle deler av Innovasjon Norge. Riksrevisjonen hevder at dette ikke er blitt tilstrekkelig prioritert verken av selskapet eller Nærings- og handelsdepartementet.

Stortinget fattet som kjent vedtak om at Norges Turistråd skulle integreres i Innovasjon Norge, og arbeidet med oppfølgingen av stortingsvedtaket startet umiddelbart. Det viste seg imidlertid vanskelig å gjennomføre den administrative integrasjonen av Innovasjon Norge i utenriks tjenesten. Årsaken til dette var at deler av virksomheten var merverdiavgiftspliktig i de landene tjenesten ble utført i og dermed ikke i overensstemmelse med Wienkonvensjonen som omhandler diplomatisk samkvem. På disse stedene har nå Innovasjon Norge etablert egne kontorer, samlokalisert med utenriks tjenesten der dette er mulig. Stortinget ble orientert om dette i St. prp. nr. 23 (2006-2007). I et eget romertallsvedtak ble Stortingets vedtak nr. 560 (2002-2003), som omhandler integreringen med utenriks tjenesten, opphevet. Det var kompliserte avveieringer som måtte til før Nærings- og handelsdepartementet kunne gå til Stortinget og be om å få omgjort et romertallsvedtak. Nærings- og handelsdepartementet tok saken raskt opp med Stortinget slik at en kunne få et nytt grunnlag å arbeide innenfor.

I Innovasjon Norge ble det allerede i visjonen "Vi gir lokale ideer globale muligheter" lagt vekt på at kraften i Innovasjon Norge ligger i å koble kunnskap om lokale forhold og bedriftenes potensial med internasjonale teknologi-, kompetanse-, markeds- og verdiskapingsmuligheter. I selskapets Masterplan for 2005 (datert 20. august 2004) er det lagt opp til at samspillet mellom den nasjonale og den internasjonale delen av Innovasjon Norges virksomhet skal tydeliggjøres og prioriteres. Innovasjon Norges hovedstyre besluttet 20. oktober 2005 en internasjonaliseringsstrategi som ytterligere forsterket vektleggingen av å se arbeidet med innovasjon og internasjonalisering i sammenheng, og et større organisasjonsutvi-

klingsprosjekt kalt INT2007 ble iverksatt i forlengelsen. Betydningen av regional og internasjonal differensiering og samspill gjentas også i ledelsens Masterplan for 2006. I gjeldende Masterplan for 2008 er det satt opp konkrete styringsmål med hensyn til felles identifiserte muligheter hjemme og ute.

Ledelsen i Innovasjon Norge erkjenner imidlertid at det fortsatt gjenstår mye arbeid før en kan si seg fornøyd med integrasjonen av den internasjonale dimensjonen i hele virksomheten.

4. Faglig styring og koordinering

Innovasjon Norge er som kjent et særlovsselskap. Med denne organisasjonsformen utøves Nærings- og handelsdepartementets myndighet i selskapet gjennom foretaksmøtet. Dette innebærer at instruksjon fra departementets side må skje i et lovlig innkalt foretaksmøte. Som eier, legger Nærings- og handelsdepartementet ned et betydelig arbeid i forkant av foretaksmøtene. På disse møtene har alle de bevilgende departementene i tillegg til Finansdepartementet anledning til å stille. Riksrevisjonen deltar også. I forkant av møtene er det kontakt knyttet til eventuell oppnevning av styremedlemmer og vedtektsendringer.

Nærings- og handelsdepartementets styring gjennom oppdragsbrev skiller seg fra rollen Nærings- og handelsdepartementet har som eier. Departementet har tatt initiativ til flere ulike samhandlingsprosesser og hatt faste rutiner knyttet til samordning departementene i mellom hva gjelder de operative ordningene. Denne samordningsrollen har imidlertid aldri vært ment å skulle være en overordnet styring av politikken fra sektordepartementene som bruker Innovasjon Norge til forvaltning av sine virkemidler.

Nærings- og handelsdepartementets rolle i forhold til andre departementer som bevilger midler til Innovasjon Norge, er regulert i lov om Innovasjon Norge § 8. Her heter det bl.a. at den aktør som yter lån eller tilskudd til selskapet, kan fastsette nærmere vilkår for bruk av midlene. Det betyr at når for eksempel Kommunal- og regionaldepartementet yter midler til en ordning under Innovasjon Norge, er det dette departementet, og ikke Nærings- og handelsdepartementet som er ansvarlig for ordningen og som gjennom oppdragsbrev fastsetter rammene for bruken av midlene. Det er det enkelte sektordepartement som har ansvar for politikken, og følgelig får Innovasjon Norge mange styringssignaler fra sektordepartementene som ikke er koordinert med

Nærings- og handelsdepartementet. Forholdet til andre departementer er derfor utfordrende.

Den reelle og viktige faglige koordineringen fra Nærings- og handelsdepartementet skjer i de store prosessene, som for eksempel ved omorganiseringer, evalueringer, stortingsmeldinger, målstruktur, MRS-system m.m. Departementet har tatt initiativ til flere ulike samhandlingsprosesser og hatt faste rutiner knyttet til samordning departementene i mellom hva gjelder de operative ordningene. Det ble tidlig utarbeidet en felles rapporteringskalender for alle departementene. Dette ble senere fulgt opp med faste møter der en drøftet de foreløpige oppdragsbrevene. Nærings- og handelsdepartementet tok også tidlig initiativ til utarbeidningen av et felles målsystem for Innovasjon Norge. Gjennom Nærings- og handelsdepartementets koordinering av det overordnede MRS-systemet og målstrukturen og Innovasjon Norges rapportering i forhold til denne, ivaretas viktig faglig samordning. Her ivaretas også mye av den mer år til år-oppfølgingen og -koordineringen.

Fra og med 2007 er samordningen mellom departementene styrket ytterligere gjennom etablering av et samordningsforum bestående av ekspedisjonssjefer fra de berørte departementene. Samordningsforumet skal bidra til at en i større grad enn tidligere kan identifisere felles prioriteringer og legge til rette for en best mulig samlet utnyttelse av de ressursene som Innovasjon Norge forvalter. Samordningsforumet skal sørge for at Innovasjon Norge mottar mest mulig koordinerte styringssignaler fra staten. Det vil også være viktig å sikre at føringer som gis gjennom oppdragsbrev og i styringsdialogen for øvrig, er i tråd med de overordnede målene for selskapet.

På alle de nevnte områdene er det nær kontakt mellom Nærings- og handelsdepartementet og de berørte departementene. Formen på samarbeidet og hvem som stiller, vil selvsagt variere fra område til område. Det er også eksempler på at slike samordningsgrupper har vært ledet av andre departementer hvor hovedansvaret har ligget i disse departementene, for eksempel Kommunal- og regionaldepartementets koordinering ved utarbeidelse av endringsforslag i forbindelse med forvaltningsreformen.

Sektordepartementene ivaretar sin faglige sektorstyring både i de store prosessene ledet av Nærings- og handelsdepartementet og i egen oppfølging av egne virkemidler (MRS-system for

egne virkemidler, evalueringer m.m.). Nærings- og handelsdepartementet har et hovedansvar for administrasjonsbevilgningen som direkte berører de andre departementene. Her har vi et ansvar som går ut over ren samordning.

At Innovasjon Norge har mange oppdragsgivere påvirker Innovasjon Norges rammebetingelser for å nå (alle) målene som er satt. Selv om Nærings- og handelsdepartementet ikke skal legge seg opp i sektordepartementenes faglige styring, har departementet et ansvar for å sikre at summen av målsetninger og føringer ikke blir uoverkommelige for Innovasjon Norges virksomhet, jf. koordinering i forbindelse med utarbeidelsen av Innovasjon Norges MRS-system.

Jeg vil også vise til Nærings- og handelsdepartementets overordnede styring i relasjon til:

- foretaksmøtet
- bevilgninger/ordninger som departementet forvalter og hvor andre departementer har klare brukerinteresser (for eksempel administrasjonsbevilgningen)
- bevilgninger og sektoransvar som ligger i andre departementer (jmfør lovens § 8)
- utarbeiding av dokumenter til Stortinget der andre departementer har klare interesser (et eksempel blant flere er St. prp. nr. 51 (2002-2003))
- andre saker som blant annet evalueringer av virkemidler og totalevalueringer (slik som de to som ble gjennomført om SND)

Nærings- og handelsdepartementet arbeider kontinuerlig med dette for at samordningen skal bli enda bedre. NHD stiller gjerne på et eget møte med Riksrevisjonen der vi vil redegjøre nærmere for departementets arbeid innen de feltene som er nevnt over.

4.1 Operasjonalisering

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse er det behov for en bedre operasjonalisering av oppdragene fra oppdragsdepartementene. Som nevnt, er det til sammen 16 operative mål under Innovasjon Norges delmål og generelle hensyn og føringer som selskapet skal rapportere på. MRS-systemet danner basis for års- og halvårsrapportering til oppdragsgivere. I tillegg har departementene utformet regelverk og i enkelte tilfeller også supplerende MRS-system for de ulike ordningene. Utover dette er det Innovasjon Norge selv som foretar videre operasjonalisering av målene som er satt for selskapet. Dette er i tråd med arbeidsdelingen mellom departementene og Innovasjon Norge, jf. St. prp. 51 (2002-2003), kap. 5.5.1 og

omtale av innretning og virkemidler i forarbeidet til loven om Innovasjon Norge. Det legges her vekt på begrenset bruk av detaljstyring, og mer vekt på vurdering av måloppnåelse gjennom bl.a. rapporteringer, evalueringer, kundeundersøkelser m.m.

4.2 Nye programmer

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse foretas det i liten grad faglig koordinering ved opprettelse av nye programmer og virkemidler. Opprettelse av nye programmer skjer ved bevilgninger fra departementene. Det er kontakt mellom Nærings- og handelsdepartementet og de øvrige berørte departementene i forbindelse med nye programmer og ved gjennomføring av programmer. Departementet er også involvert i evalueringer som gjøres av programmene. Det har for eksempel vært nær kontakt med Kommunal- og regionaldepartementet i samfinansierte program som Norwegian Centres of Expertise (NCE). Nærings- og handelsdepartementet har engasjert seg sterkt i spørsmålet knyttet til finansiering av driften av programmer, bl.a. gjennom det arbeidet som ble utført i en interdepartemental arbeidsgruppe som drøftet bruken av Innovasjon Norges administrasjonsbevilgning.

Riksrevisjonen kommenterer også at Nærings- og handelsdepartementet ikke har tatt initiativ til å vurdere om Innovasjon Norges virkemiddelapparat er for stort, eller om det er overlapp eller målkonflikter mellom programmene. Nærings- og handelsdepartementet vil i 2009 starte arbeidet med en helhetlig evaluering av Innovasjon Norge. De har da vært i virksomhet i 5 år.

5. Oppsummering

Med etableringen av Innovasjon Norge har det vært et mål å oppnå en mer brukervennlig organisering og mer målrettet innsats av de næringsrettede virkemidlene. For å lykkes med dette, er det viktig at Innovasjon Norge både har kundefokus og fokus rettet mot oppdraget fra eier og bevilgende myndigheter.

Det faktum at en har ønsket å etablere "en dør" for næringslivet og at Innovasjon Norge ble opprettet med utgangspunkt i fire andre organisasjoner, innebærer at Innovasjon Norge skal forvalte et vidt spekter av tjenester, med til dels ulik innretning, og med et betydelig antall oppdragsgivere, som har noe forskjellig fokus. At en slik sammenslåing medfører at en i en periode både innenfra og utenfra kan oppleve at tjenesteporteføljen er både uoversiktlig og komplisert å for-

valte, er ikke uventet. Jeg registrerer likevel at Innovasjon Norge synes å håndtere mange oppdragsgivere på en god måte og at det arbeides systematisk i Innovasjon Norge med sikte på strukturere, forenkle og rydde i tjenesteporteføljen for å gjøre denne lettest mulig tilgjengelig både for medarbeidere og kunder. De løpende brukerundersøkelsene som gjøres blant Innovasjon Norges kunder dokumenterer at kundene i stor grad opplever at tjenestene dekker deres behov. Men selvsagt skal en hele tiden tilstrebe å bli enda bedre, noe Innovasjon Norge kontinuerlig jobber med.

I § 8 i lov om Innovasjon Norge fremkommer det at flere aktører kan gi oppdrag til Innovasjon Norge. Det må være samsvar mellom styringen av Innovasjon Norge og politikkansvaret i regjeringen. Dette medfører at styring gjennom oppdragsbrev og mål- og resultatstyring i større grad må legges til grunn.

Det har aldri vært noen tvil om at det vil være en krevende oppgave å få en slik sammenslutning som Innovasjon Norge er til å fungere optimalt. Det har vært åpenbart at det vil ta tid å nå målet, og det er en utfordring å finne gode indikatorer på om utviklingen går i ønsket retning. Derfor ser jeg fram til resultatene av den helhetlige evaluering av Innovasjon Norge som departementet skal iverksette i 2009. Mange av de problemstillinger som Riksrevisjonene tar opp i sin gjennomgang vil være sentrale i denne evalueringen, og er således nyttig."

5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse tar utgangspunkt i formålet med selskapet slik det framgår av lov om Innovasjon Norge. Etter Riksrevisjonens vurdering medfører det ikke riktighet når Nærings- og handelsdepartementet skriver at undersøkelsen tar utgangspunkt i delmålet om innovasjon som er ett av fire delmål for selskapet. Undersøkelsen er en bred analyse av Innovasjon Norges virksomhet med utgangspunkt i Stortingets mål for opprettelsen av selskapet.

Riksrevisjonen er videre kjent med at Innovasjon Norge også har andre mål ved siden av å skulle bidra til økt innovasjon, og at enkelte virkemidler også skal ivareta andre formål. Riksrevisjonen understreker likevel at formålet med Innovasjon Norge klart viser at en vesentlig effekt av Innovasjon Norges samlede virkemiddelportefølje skal

være innovasjon. Når rundt halvparten av prosjektene er registrert som innovative, og innovasjonsnivået for en stor andel av disse er svært lavt, er det Riksrevisjonens oppfatning at en begrenset del av Innovasjon Norges støtte går til innovasjon.

Departementet kommenterer at utviklingen i andelen innovative prosjekter også vil være en funksjon av budsjettutviklingen og budsjettinnretningen for Innovasjon Norge. Riksrevisjonen viser til at bevilgningsreglementet forutsetter at departementet skal påse at selskapets formål ivaretas innen det budsjettet som blir stilt til disposisjon av Stortinget.

Integreringen av den internasjonale dimensjonen i virkemiddelapparatet var et sentralt mål ved opprettelsen av Innovasjon Norge. Så langt er det svak måloppnåelse knyttet til økt internasjonalisering. Riksrevisjonen ser at det gjenstår mye arbeid før selskapet evner å utnytte de synergi-effektene som lå til grunn for sammenslåingen. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet deler Innovasjon Norge Riksrevisjonens vurdering av at det gjenstår mye arbeid før den internasjonale dimensjonen er godt nok integrert i hele virksomheten.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at virkemidlene er tilpasset kundenes behov og at tjenestene er tilgjengelig for kundene. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det kan være utfordrende både for kundeansvarlige i Innovasjon Norge og selskapets kunder å få oversikt over virkemiddelporteføljen, og at det her er rom for forbedringer. Riksrevisjonen ser positivt på at Innovasjon Norge har igangsatt tiltak for å forenkle virkemiddelporteføljen.

Innovasjon Norges mulighet til å oppfylle Stortingets intensjoner avhenger av at eier og oppdragsgivere tar utgangspunkt i målet med selskapet i sin styring og i sine oppdrag. Undersøkelsen viser at det i varierende grad tydeliggjøres i oppdragsbrevene hva departementene legger i for eksempel begrepet innovasjon, og hvordan Innovasjon Norge skal bidra til innovasjon på de ulike departementenes fagområder. Riksrevisjonen ser positivt på at det er opprettet et felles mål- og resultatstyringssystem og at Nærings- og handelsdepartementet har tatt initiativ til flere ulike samhandlingsprosesser departementene i mellom. Ettersom Innovasjon Norge årlig mottar ca. 40 oppdragsbrev blir det mange føringer som gis fra ulike hold. Etter Riksrevisjonens vurdering er det

derfor behov for ytterligere samordning og styring, også av faglig karakter, for å sikre måloppnåelsen for selskapet. Det er bare

Nærings- og handelsdepartementet, som eierdepartement, som kan påta seg denne rollen.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Morten Lund

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen

Rapport: Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør

Vedlegg til Dokument nr. 3:4 (2008–2009)

Innhold

1	Innledning	25				
1.1	Bakgrunn	25				
1.2	Mål og problemstillinger	25				
2	Metode og datagrunnlag	27				
2.1	Datagrunnlag om Innovasjon Norges rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv næringsutviklingsaktør	27				
2.2	Datagrunnlag om innovasjon, korrigerende av markedsvikt og ivaretagelse av fokusområder og målgrupper	28				
2.3	Overordnet styring av Innovasjon Norge	29				
3	Revisjonskriterier	30				
3.1	Innovasjon Norge skal framstå som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv for brukerne	30				
3.1.1	Innovasjon Norge skal møte brukerne med en felles brukerfront	30				
3.1.2	Distriktsapparatet skal fungere tilfredsstillende som inngangsport til de næringsrettede virkemidlene	31				
3.1.3	Virkemidlene skal tilpasses regionale utfordringer og behov	31				
3.1.4	Den internasjonale dimensjonen skal integreres i alle deler av virkemiddelapparatet	31				
3.2	Innovasjon Norges innsats skal være innrettet for å nå de målene og føringene som er satt for virksomheten	31				
3.2.1	Innovasjon Norge skal bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet	31				
3.2.2	Virkemidlene skal korrigerende for markedsvikt og systemsvikt, og aktivitetene som støttes, skal være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme	32				
3.2.3	Innsatsen skal nå målgruppene	32				
3.2.4	Innsatsen skal nå fokusområdene	33				
3.2.5	Stortingets vedtak og forutsetninger skal videreføres i Innovasjon Norges interne styring	33				
3.3	Nærings- og handelsdepartementet skal ivareta sitt eierstyringsansvar for Innovasjon Norge på en					
					tilfredsstillende måte	34
3.4	De bevilgende departementenes styringssignaler til Innovasjon Norge skal være tilstrekkelig koordinert	34				
3.4.1	Krav til Nærings- og handelsdepartementet som bevilgende myndighet	34				
4	I hvilken grad fyller Innovasjon Norge sin rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv for brukerne?	35				
4.1	I hvilken grad bidrar Innovasjon Norge til kompetanseheving, nettverksbygging og samarbeid i og mellom bedriftene?	35				
4.1.1	Hva bruker de kundeansvarlige tiden sin på?	35				
4.1.2	I hvilken grad fører Innovasjon Norges prosjekter til kompetanseheving, nettverksbygging og mer samarbeid for bedriftene?	37				
4.1.3	Hvordan styrer Innovasjon Norge for å ivareta sin nye rolle?	42				
4.2	Tar Innovasjon Norge hensyn til regionale utfordringer og behov i virkemiddelbruken?	42				
4.2.1	Erfaringer med Innovasjon Norge som regional næringsutviklingsaktør i tre utvalgte fylker	43				
4.2.2	Distriktskontorenes erfaringer med sentrale programmer når det gjelder å ivareta regionale behov	43				
4.3	Inngår den internasjonale virksomheten som en integrert del av Innovasjon Norges virksomhet?	44				
4.3.1	I hvilken grad er det "én linje fra Bodø til Beijing"?	44				
4.3.2	Hvilken betydning får varierende grad av kontakt mellom distriktskontorene og utekontorene for Innovasjon Norges tjenestetilbud?	47				
4.3.3	Er tjenestene tilpasset små- og mellomstore bedrifters behov?	49				
4.3.4	Hvordan fungerer utekontorenes fakturering av tjenester?	50				
4.3.5	I hvilken grad er reiseliv en integrert del av Innovasjon Norges virksomhet?	51				

4.3.6	Hvordan fungerer Innovasjon Norges styring av internasjonaliseringssatsingen?	52		7.2	Er innsatsen til Innovasjon Norge rettet mot små- og mellomstore bedrifter, unge bedrifter og etablerere?	81
4.4	Har Innovasjon Norge en koordinert virkemiddelportefølje overfor brukerne?	54		7.3	Er det et udekket behov i sentrale strøk?	83
4.4.1	Gir virkemiddelporteføljen en oversiktlig og god forvaltning av virkemidlene?	54		8	Overordnet styring av Innovasjon Norge	85
4.4.2	Hvordan utvikler og fornyer Innovasjon Norge virkemiddelporteføljen?	55		8.1	Nærings- og handelsdepartementets eierstyring av Innovasjon Norge	85
5	I hvilken grad bidrar Innovasjon Norges finansielle virkemidler til innovasjon?	57		8.2	Departementenes styring gjennom oppdragsbrevene til Innovasjon Norge	85
5.1	Finansierer Innovasjon Norge innovative prosjekter?	57		8.3	Departementenes krav til Innovasjon Norges rapportering	89
5.1.1	Andel prosjekter som er registrert som innovative	57		8.4	Koordinering mellom departementene	90
5.2	Bidrar Innovasjon Norges finansielle virkemidler til innovasjon i bedriftene?	59		8.4.1	Administrativ koordinering	90
5.3	Hvilke finansielle virkemidler bidrar til innovasjon?	60		8.4.2	Faglig koordinering av programmer og virkemidler	90
5.3.1	Innovasjon innen sektorer	60		9	Vurderinger	92
5.3.2	Andel innovasjon for utvalgte virkemidler	61		9.1	En begrenset del av Innovasjon Norges støtte går til innovasjon	92
5.3.3	Små virkemidler har stort innovasjonsbidrag, store virkemidler har lavt innovasjonsbidrag	63		9.2	Virkemiddelporteføljen er uoversiktlig og komplisert å forvalte	92
5.3.4	Innovasjon fordelt etter departementenes budsjettposter	64		9.3	Integrasjonen av den internasjonale dimensjonen i Innovasjon Norge tar lang tid	93
5.4	Hvordan vurderer Innovasjon Norge innovasjon i saksbehandlingen?	64		9.4	Manglende faglig styring og koordinering fra Nærings- og handelsdepartementet	93
6	I hvilken grad kompenserer Innovasjon Norge for markedssvikt?	68		Vedlegg 1: Distriktsutviklingsområder		95
6.1	Foretar Innovasjon Norge samfunnsøkonomiske analyser i saksbehandlingen?	68		Litteraturliste		96
6.2	Konkurrerer Innovasjon Norge med private finansieringsinstitusjoner?	70				
6.3	Hvordan samarbeider Innovasjon Norge med private banker?	71				
6.4	Realiserer Innovasjon Norge prosjekter som ellers ikke ville ha blitt finansiert?	72				
6.5	Hvordan er Innovasjon Norges risikoprofil?	73				
7	Er innsatsen til Innovasjon Norge rettet mot prioriterte målgrupper?	78				
7.1	Kvinner og unge	78				
7.1.1	Finansierer Innovasjon Norge prosjekter som er rettet mot kvinner og unge?	78				

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Innovasjon Norge ble opprettet 1. januar 2004, med ansvar for forvaltningen av de næringsrettede virkemidlene fra tidligere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO), Norges Turistråd og Norges Eksportråd. Innovasjon Norge er organisert som et særlovsselskap, og er administrativt underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Den statlige styringen skjer gjennom departementets eierstyring og gjennom oppfølging av statlige bevilgninger. Selskapet styres ved hjelp av overordnede målsettinger, omforente strategier og resultatkrav. Styret har et selvstendig ansvar for virksomheten og dens resultater.

Innovasjon Norges formål er å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering. Selskapet forvalter en rekke ordninger og tiltak som til sammen utgjør en vesentlig del av myndighetenes samlede portefølje av næringsrettede virkemidler. Brukerne skal stå i fokus ved at virkemidlene skal tilbys gjennom en kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv brukerfront. Selskapet har et betydelig koordineringsansvar knyttet til ulike virkemidler og aktører.

I 2007 ble det gitt tilsagn om 4,7 mrd. kroner i tilskudd, lån og garantier.¹ Per 31. juli 2007 hadde Innovasjon Norge en utlånsportefølje på 10,7 mrd. kroner.² I 2007 utgjorde selskapets totale tilskuddselement³ drøyt 2,9 mrd. kroner.⁴ Midlene bevilges over budsjettene til Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, og fra 2007 Utenriksdepartementet.

Innovasjon Norge har 16 distriktskontorer (Divisjon Norge) og utekontorer i 31 land (Divisjon Utland). Hovedkontoret har i tillegg divisjoner for "Tjenester og programmer", "Strategi og kommunikasjon", "Reiseliv" og en administrativ

stab. Per 15. juli 2008 disponerte Innovasjon Norge 741 årsverk. Av disse har Innovasjon Norge 286 årsverk ved 16 distriktskontorer i Norge, 184 årsverk ved utekontorene og 271 årsverk ved hovedkontoret.⁵

Selskapet ledes av et styre og en administrerende direktør. Styret oppnevnes av foretaksmøtet (med unntak av de ansattes representanter) for en periode på 4 år. Styret skal se til at virksomheten drives i samsvar med lov om Innovasjon Norge og tilhørende forskrifter, og det skal føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten. Administrerende direktør tilsettes av styret og står for den daglige driften av selskapet.⁶

I forbindelse med etableringen av Innovasjon Norge la næringskomiteen vekt på at omdanningen av fire virksomheter til én ny skulle sikre en mer målrettet innsats av de næringsrettede virkemidlene og en mer brukervennlig organisering, jf. Innst. S. nr. 283 (2002–2003) og Innst. O. nr. 30 (2003–2004). Innovasjon Norge har en kompleks organisasjon og forvalter et bredt spekter av ordninger som skal møte mange ulike behov. De ulike departementenes krav og føringer til bevilgningene forutsetter god koordinering. Samlet sett gir dette en risiko knyttet til styring og måloppnåelse.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å belyse om Innovasjon Norge fungerer effektivt som statlig næringsutviklingsaktør. Dette blir belyst gjennom følgende problemstillinger og tilhørende underproblemstillinger:

- 1 I hvilken grad fyller Innovasjon Norge sin rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv for brukerne?
 - 1.1 I hvilken grad bidrar Innovasjon Norge til kompetanseheving, nettverksbygging og samarbeid i og mellom bedriftene?

1) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge, kapittel 12. Vedlegg.

2) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Nærings- og handelsdepartementet, s. 129.

3) Tilskuddselement er $\text{ramme} \times \text{forbruksprosent} \times \text{tilskuddsfaktor}$.

4) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

5) E-post fra Innovasjon Norge av 15. juli 2008.

6) Lov om Innovasjon Norge, §§ 13 til 21.

- 1.2 Tar Innovasjon Norge hensyn til regionale utfordringer og behov i virkemiddelbruken?
- 1.3 Inngår den internasjonale virksomheten som en integrert del av Innovasjon Norges virksomhet?
- 1.4 Har Innovasjon Norge en koordinert virkemiddelportefølje overfor brukerne?
- 2 I hvilken grad bidrar Innovasjon Norges finansielle virkemidler til innovasjon?
- 3 I hvilken grad kompenserer Innovasjon Norge for markedssvikt?
- 4 Er innsatsen til Innovasjon Norge rettet mot prioriterte målgrupper og fokusområder?
- 5 I hvilken grad er de bevilgende departementenes styringssignaler til Innovasjon Norge tilstrekkelig koordinert?
- 6 I hvilken grad ivaretar Nærings- og handelsdepartementet sitt styringsansvar for Innovasjon Norge på en tilfredsstillende måte?

2 Metode og datagrunnlag

Undersøkelsen er basert på intervjuer, dokumentanalyser, spørreundersøkelse til Innovasjon Norges distriktskontorer og gjennomgang av statistikk fra Innovasjon Norge og kundeeffektundersøkelser. Undersøkelsen retter seg mot perioden fra opprettelsen av Innovasjon Norge i 2004 fram til og med 2007. Data knytter seg hovedsakelig til de siste tre årene (2005–2007), og alle intervjuer er gjennomført i 2007–2008.

2.1 Datagrunnlag om Innovasjon Norges rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv næringsutviklingsaktør

For å belyse hvordan Innovasjon Norge fyller sin rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv næringsutviklingsaktør, er det gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til alle Innovasjon Norges distriktskontorer. Av 303 ansatte ved distriktskontorene svarte 272, noe som gir en svarprosent på 90. I den videre analysen er blant annet kundeansvarlige og ledere skilt ut. Respondentene fordeler seg jevnt på alle Innovasjon Norges 16 distriktskontorer.⁷ Undersøkelsen ble gjennomført i desember 2007 og januar 2008.

Spørreundersøkelsen belyser blant annet omfanget av kontakt mellom utekontorene og distriktskontorene, og hvordan kundeansvarlige ved distriktskontorene opplever utekontorenes tjenester. Det ble også stilt spørsmål om hvordan kundeansvarlige konkret bidrar til internasjonalisering i sitt daglige arbeid.

Videre er det gjennomført intervjuer med ledere ved et utvalg av Innovasjon Norges utekontorer⁸ og deres sentrale samarbeidspartnere internasjonalt, inkludert ambassader, Eksportutvalget for fisk og Intsok.⁹ For å sikre mest mulig bredde i datagrunnlaget er det lagt vekt på å velge utekontorer som er forskjellige med hensyn til størrelse og kundegrunnlag. To av de intervjuede konto-

rene har koordineringsansvar for henholdsvis Nordøst-Asia og Americas¹⁰. Intervjuene belyser blant annet utekontorenes arbeid og hvordan kontorene opplever at den internasjonale virksomheten er integrert i Innovasjon Norge.

For å få informasjon om i hvilken grad Innovasjon Norge fyller sin proaktive rolle, er det gjennomført besøk hos distriktskontorer¹¹ i tre fylker der både ledere og kundeansvarlige har blitt intervjuet. For å få fram variasjonene og bredden i Innovasjon Norges virksomhet, er det lagt vekt på å velge ut fylker som er forskjellige både når det gjelder næringsstruktur, utfordringer, geografi og størrelse. I disse fylkene er også fylkeskommunen, som er en sentral aktør i det regionale partnerskapet, og NHOs regionkontorer intervjuet. Intervjuene belyser hvordan Innovasjon Norge arbeider med utvikling av nettverk og kompetanseheving hos bedriftene, hvorvidt Innovasjon Norge framstår som en proaktiv aktør, og i hvilken grad den internasjonale virksomheten er integrert i Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge gjennomfører årlig en kundeeffektundersøkelse blant et utvalg bedrifter som mottok støtte fire år tidligere. For å belyse i hvilken grad Innovasjon Norges finansielle støtte til bedriftene har ført til økt samarbeid og kompetanse, er data fra kundeeffektundersøkelsen i 2007 benyttet. Kundeeffektundersøkelsen omfatter bedrifter som mottok støtte fra det tidligere SND i 2003, og er derfor en undersøkelse av effekter fire år etter at støtte er gitt (etterundersøkelse). Bedriftene har gjennomført prosjektene og fått oppfølging i perioden etter opprettelsen av Innovasjon Norge.¹²

Totalt mottok 4853 bedrifter støtte i 2003. Utvalget i kundeeffektundersøkelsen for 2007 består av de 1318 bedriftene som svarte på førundersøkelsen i 2004. Av disse svarte 741 på undersøkelsen i 2007, noe som tilsvarer en svarprosent på 60.¹³ Riksrevisjonen har fått tilgang til datasettet, og har foretatt egne analyser av datamaterialet.

7) Kontoret i Østfold hører inn under kontoret i Oslo og Akershus, men er regnet som et eget kontor i opptellingen.

8) Innovasjon Norges kontorer i Rio de Janeiro, Milano, Beijing, Moskva og New York. I Moskva ble også medarbeidere intervjuet.

9) Intsok – Norwegian Oil and Gas Partners. Dette er en stiftelse som ble etablert i 1997 av departementer, interesseorganisasjoner og ledende selskaper i olje- og gassindustrien.

10) Americas omfatter Nord- og Sør-Amerika.

11) Innovasjon Norges kontorer i Troms, Telemark og Møre og Romsdal.

12) Det foreligger ikke p.t. etterundersøkelser av støtte gitt etter opprettelsen av Innovasjon Norge.

13) Oxford Research 2007: "Fremdeles mer å hente. Etterundersøkelse av bedrifter som mottok støtte fra Innovasjon Norge i 2003.", s. 28–30.

Innovasjon Norge sentralt er intervjuet om sitt arbeid med den nye rollen. I tillegg er det gjennomført intervjuer med Norges forskningsråd, Utenriksdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Intervjuene belyser i hvilken grad departementene oppfatter at Innovasjon Norge fyller sin nye rolle, og om den internasjonale virksomheten er integrert i Innovasjon Norge.

Innovasjon Norges årsrapporter og øvrige sentrale styringsdokumenter er også gjennomgått for å belyse problemstillingene.

2.2 Datagrunnlag om innovasjon, korrigering av markedssvikt og ivaretagelse av fokusområder og målgrupper

For å få kunnskap om Innovasjon Norges kunde- vurderinger og hvilke kriterier som ligger til grunn for utvalgelse av prosjekter, er det ved de tre utvalgte distriktskontorene gjennomgått et utvalg på mellom 40–50 saksmapper ved hvert kontor. Mappegjennomgangen gir informasjon om hva de kundeansvarlige i Innovasjon Norge kategoriserer som innovasjon. Gjennomgangen dannet videre grunnlag for intervjuer med kundeansvarlige og ledere ved distriktskontorene.

På bakgrunn av mappegjennomgangen, ble det utarbeidet fire case-oppgaver som alle kundeansvarlige i Innovasjon Norge tok stilling til i spørreundersøkelsen. Casene ble utarbeidet i samarbeid med Innovasjon Norge. Dette gir informasjon om gjeldende registreringspraksis og belyser hvordan kundeansvarlige vektlegger ulike hensyn i saksbehandlingen. Casene er forenklede prosjekter. I reelle saker vil de kundeansvarlige normalt ha tilgang til mer informasjon, og saksbehandlingen vil bli kvalitetssikret i linjen.

For å kartlegge i hvilken grad Innovasjon Norges finansielle virkemidler bidrar til innovasjon i bedriftene, er det tatt utgangspunkt i kundeeffektundersøkelsen. Bedriftene har blant annet blitt spurt om prosjektet de har fått støtte til, har ført til utvikling og innovasjon på ulike områder.

Det er videre innhentet interne registerdata for 2005, 2006 og 2007 fra Innovasjon Norges mål-

og resultatstyringssystem.¹⁴ Dette gir informasjon om i hvilken grad de ulike finansielle virkemidlene blir tildelt prosjekter som anses å være innovative, og hvordan dette fordeler seg mellom ulike sektorer. Dataene belyser også i hvilken grad Innovasjon Norge retter innsatsen mot prioriterte fokusområder og målgrupper.

Innovasjon Norges policy i søknadsbehandlingen er nedfelt i Bedriftsfinansieringshåndboka. Denne er gjennomgått for å kartlegge hvilke retningslinjer og prioriteringer som er formidlet fra sentralt hold til distriktskontorene. I tillegg er andre interne strategidokumenter gjennomgått, som blant annet "Strategisk retning for Innovasjon Norge", "Internasjonaliseringsstrategien" og "Betalingsinstruks for Innovasjon Norge".

Intervjuer med utvalgte distriktskontorer og fylkeskommuner, NHO og Innovasjon Norges ledelse sentralt, Norges forskningsråd, Møreforskning, Sparebankforeningen og de bevilgende departementene¹⁵ omhandlet Innovasjon Norges arbeid for innovasjon, korrigering av markedssvikt og ivaretagelse av viktige fokusområder og målgrupper.

En helt sentral del av Innovasjon Norges virksomhet er å vurdere hvilke prosjekter som skal få støtte fra selskapet. Undersøkelsen legger til grunn at Innovasjon Norge har en systematisk tilnærming til å velge ut prosjekter (seleksjonssystem). Mappegjennomgangen, intervjuene med de kundeansvarlige og spørreundersøkelsen rettet mot distriktskontorene, belyser hvordan Innovasjon Norge sikrer at det er de riktige prosjektene som velges ut for realisering. Seleksjonssystemet bør være tydelig, dokumenterbart og mulig å etterprøve. Når det gjelder vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, legger undersøkelsen vekt på at de mest sentrale positive eksterne virkningene er identifisert og tilstrekkelig operasjonalisert. Det ble også spurt om de kundeansvarliges bevissthet om negative eksterne virkninger.

For øvrig er det innhentet informasjon fra Innovasjon Norges årsrapporter, evalueringer og andre

14) Før gjennomføring av analysen ble alle tildelinger som omhandlet transportstøtte og kompensasjon for arbeidsgiveravgift tatt ut fra data-materialet. Dette ble gjort siden disse støtteordningene blir tildelt på grunnlag av rent objektive kriterier, og blir følgelig ikke individuelt skjønnsvurdert fra Innovasjon Norges side. Dette gjelder dermed alle analyser som er basert på registerdata.

15) Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

forskningspublikasjoner som belyser problemstillingene.

2.3 Overordnet styring av Innovasjon Norge

Det er foretatt en dokumentanalyse av hvilke styringssignaler som er gitt i oppdragsbrevene til Innovasjon Norge fra Nærings- og handelsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet for 2005, 2006 og 2007. Med utgangspunkt i de overordnede målene for Innovasjon Norge er det også sett på i hvilken grad målene for Innovasjon Norge er operasjonalisert for hvert enkelt departementsområde.

For å belyse departementenes koordinering av oppdragene til Innovasjon Norge er det gjennomført intervjuer med Innovasjon Norges ledelse og de bevilgende departementene (Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet). Det er lagt vekt på Nærings- og handelsdepartementets koordinering av de ulike oppdragsdepartementene, og departementets styring av Innovasjon Norge.

3 Revisjonskriterier

Innovasjon Norge er etablert som et særlovsselskap gjennom lov om Innovasjon Norge av 19. desember 2003 nr. 130. Forvaltningen av selskapet hører under styret, som også påser at virksomheten drives i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av lov om Innovasjon Norge.

Formålet til Innovasjon Norge er etter lovens § 1 "å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering". I forarbeidene til loven går det fram at formålsparagrafen fastsetter den ytre rammen for Innovasjon Norge, og det forutsettes at selskapet aktivt skal virke for å fremme disse målsettingene.¹⁶ I Nærings- og handelsdepartementets St.prp. nr. 1 (2007–2008) er det utformet et hovedmål for Innovasjon Norges virksomhet som er lik formålsparagrafen for selskapet. Ut fra hovedmålet har Nærings- og handelsdepartementet fastsatt delmål om at Innovasjon Norge skal

- bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet
- bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet
- styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt
- bidra til næringsutvikling, basert på regionale forutsetninger¹⁷

Innenfor rammen av formålet til Innovasjon Norge har Stortinget lagt føringer om at innsatsen skal

- korrigere for markeds- og systemsvikt
- nå definerte målgrupper og fokusområder
- tilpasses regionale utfordringer og behov¹⁸

Selskapets virkemidler omfatter finansiering (tilskudd, lån, garantier og egenkapitalordninger), rådgivning og kompetansehevende tiltak, nettverk og infrastruktur, og profilering av norsk næringsliv i utlandet.¹⁹

3.1 Innovasjon Norge skal framstå som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv for brukerne

3.1.1 Innovasjon Norge skal møte brukerne med en felles brukerfront

I forarbeidene til lov om Innovasjon Norge framkommer det at kundene skal stå i sentrum for virksomheten.²⁰ Ved behandlingen av lov om Innovasjon Norge trakk næringskomiteen fram at den viktigste drivkraften for fusjonen av alle aktørene som samles i Innovasjon Norge, har vært forenkling for brukerne.²¹ Dette brukerfokus er også svært sentralt i St.prp. nr. 51 (2002–2003) der det framheves at brukerne skal stå i fokus for virkemiddelapparatet, og at virkemidlene skal tilbys gjennom en kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv brukerfront.²² Begrepet brukerfront betyr "der brukeren kommer i kontakt med virkemiddelapparatets tjenester".²³ I proposisjonen foreslås det at disse bør ha ett kontor å henvende seg til, og vite at de får hjelp på ett sted til det de trenger når de tar kontakt.²⁴ Ved behandlingen av lov om Innovasjon Norge framhevet næringskomiteen at tidligere adskilte aktiviteter skal samordnes i en felles brukerfront.²⁵

Slik departementet skisserer det i St.prp. nr. 51 (2002–2003), skal brukerfronten være enkel å forholde seg til uavhengig av hvordan virkemiddelapparatet er organisert, og som hovedregel skal alle de næringsrettede virkemidlene formidles gjennom den felles brukerfronten. Brukerfronten skal ha den kompetansen som er nødvendig for å kunne tilby informasjon og veiledning, og til å utforme et sett av virkemidler fra en eller flere institusjoner som er tilpasset den aktuelle brukeren. Videre skal det kunne tilbys koblinger opp mot apparatets egne kontorer og institusjoner, og mot eksterne kunnskaps- og næringslivsmiljøer.²⁶

16) Ot.prp. nr. 14 (2003–2004), s. 13.

17) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Nærings- og handelsdepartementet, s.124.

18) St.prp. nr. 51 (2002–2003), og Ot.prp. nr. 14 (2003–2004).

19) Lov om Innovasjon Norge § 10.

20) Ot.prp. nr. 14 (2003–2004), s. 6.

21) Innst. O. nr. 30 (2003–2004), s. 3.

22) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 7.

23) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 30.

24) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 30.

25) Innst. O. nr. 30 (2003–2004), s. 3.

26) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 30.

3.1.2 Distriktsapparatet skal fungere tilfredsstillende som inngangsport til de næringsrettede virkemidlene

Innovasjon Norge skal være en premissgiver for utvikling av nettverk og samspill mellom myndigheter, forsknings- og kompetansemiljøer og næringslivet.²⁷ I Innst. S. nr. 238 (2002–2003) understreker næringskomiteen at samarbeidet mellom Innovasjon Norge og andre enheter, som for eksempel Norges forskningsråd, Norsk designråd og SIVA mfl. skal være tett og effektivt, slik at brukerne av virkemiddelapparatet får best tilpasset hjelp.²⁸

I St.prp. nr. 51 (2002–2003) gis det uttrykk for at det er viktig at kompetanse fra næringslivet tilflytter virkemiddelapparatet, og at det utvikles mekanismer for dette, både i forhold til hovedkontor, de regionale kontorene og utekontorene. Førstelinen må ha omfattende kunnskap om tilbudet i de ulike institusjonene, og om hvor brukerne kan få nødvendig bistand.²⁹

3.1.3 Virkemidlene skal tilpasses regionale utfordringer og behov

I lov om Innovasjon Norge heter det i § 11:

"Selskapet skal ha en organisering som er tilpasset ulike behov i regionene. Selskapet skal samarbeide med fylkeskommunene og andre aktører på regionalt nivå. Samarbeidet reguleres nærmere gjennom egne avtaler mellom selskapet og den enkelte aktør."

I St.prp. nr. 51 (2002–2003) er det konkretisert at regionale strategier skal spille en viktig rolle for virkemiddelbruken, og at de næringsrettede virkemidlene må kunne benyttes på ulike måter og tilpasses lokale og regionale forhold. Det framheves at virkemiddelapparatet må framstå som et attraktivt valg som operatør for fylkeskommunens midler til regional næringsutvikling.³⁰

3.1.4 Den internasjonale dimensjonen skal integreres i alle deler av virkemiddelapparatet

I St.prp. nr. 51 (2002–2003) vektlegges betydningen av at virkemiddelapparatets tjenester som er knyttet til internasjonalisering, har en regional forankring, og at koordineringen av den distriktsbaserte virksomheten og det internasjonale arbeidet vil være helt sentralt.³¹ Kontorene både ute og hjemme må samarbeide direkte med hverandre i

større grad enn tidligere. Den internasjonale dimensjonen må bli integrert i alle deler av virkemiddelapparatet.³²

I § 12 i lov om Innovasjon Norge framgår det at selskapet skal samarbeide med utenriktjenesten i sin virksomhet utenfor Norge, og at dette samarbeidet skal reguleres nærmere gjennom egne avtaler mellom selskapet og Utenriksdepartementet.

3.2 Innovasjon Norges innsats skal være innrettet for å nå de målene og føringene som er satt for virksomheten

3.2.1 Innovasjon Norge skal bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet

St.prp. nr. 51 (2002–2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv* med tilhørende innstilling legger hovedrammene for norsk innovasjonspolitikken herunder også Innovasjon Norges aktivitet.³³ Her legges det til grunn at innovasjon skal være det sentrale målet for de næringsrettede virkemidlene sett under ett. I forarbeidene til lov om Innovasjon Norge framgår det at selskapet skal forvalte og utvikle virkemidler som skal bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet, og at det vil være myndighetenes sentrale organ for bedriftsrettede tiltak og ordninger. Selskapet skal arbeide aktivt med utvikling av innovasjonssystemer, og se innovasjon, regional utvikling og internasjonalisering i sammenheng.³⁴

Der gis følgende definisjon av innovasjon:

"*Innovasjon* kan være et nytt produkt, en ny produksjonsprosess eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjon, eller i organiseringen av denne, for å skape økonomiske verdier. Det kan også dreie seg om å finne fram til helt nye markeder."³⁵

Innovasjon Norge skal i tillegg til å støtte prosjekter eller initiativer som er innovative, favne tiltak som legger til rette for innovativ næringsutvikling. St.prp. nr. 51 (2002–2003) gir følgende utdyping av innovasjonsprosessen:

27) Ot.prp. nr. 14 (2003–2004), s. 6.

28) Innst. S. nr. 238 (2002–2003), s. 25.

29) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 32.

30) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 30.

31) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 21.

32) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 30 og 31.

33) I proposisjonen er også næringsrettet forskning inkludert, så proposisjonen favner derfor videre enn Innovasjon Norges virkeområde.

34) Ot.prp. nr. 14 (2003–2004), s. 6.

35) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 7. Denne definisjonen er innholdsmessig relativt likelydende med en definisjon som er utarbeidet av OECD i Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data. OECD and Eurostat 2005, s. 46.

"Innovasjonsprosessen, eller det å innovere (fram til en innovasjon), forutsetter samspill (konkurranse og samarbeid) mellom en rekke private og offentlige aktører, og foregår i det man kaller *innovasjonssystemet*. Innovasjon skjer lokalt med koblinger nasjonalt og internasjonalt."³⁶

Innovasjon omfatter derfor også den aktiviteten som ligger i forkant av, og som legger til rette for, at aktører skal søke om tjenester fra Innovasjon Norge. Det gis i proposisjonen ytterligere konkretiseringer av ønsket retning for arbeidet med innovasjon:

"Det framtidige virkemiddelapparatet skal arbeide mer systemorientert rettet mot nettverk, innovasjonsmiljøer og klynger. Dette er basert på en erkjennelse av at innovasjon sjelden foregår i isolasjon, men i samarbeid mellom bedrifter, for eksempel i et kunde–leverandør-forhold, mellom bedrifter og kunnskapsmiljøer, med finansieringsinstitusjoner og mellom næringsliv og virkemiddelapparatet."³⁷

Videre heter det om innovasjonsrettet virkemiddelbruk at:

- En kombinasjon av virkemidler mot enkeltbedrifter og nettverk av bedrifter kan utløse mer innovasjonsaktivitet enn bruk av virkemidler isolert fra hverandre
- Økt innovasjonstakt krever en mer proaktiv³⁸ arbeidsform fra virkemiddelapparatets side
- Man skal finne prosjekter og nettverk der offentlig medvirkning kan bidra til å utløse økt innovasjon³⁹

Ut fra disse føringene legger undersøkelsen til grunn at Innovasjon Norge skal arbeide mer med aktiviteter som stimulerer til innovasjon.

3.2.2 Virkemidlene skal korrigerer for markeds- og systemsvikt, og aktivitetene som støttes, skal være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme

Det går fram av Innovasjon Norges formålsparagraf at selskapet skal fremme næringsutvikling som er bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer at fellesgoder og eksterne virkninger bringes inn i beregningene, og at summen av nyt-

tevirkningene for samfunnet overstiger summen av kostnadsvirkningene.

En gjennomgående føring for næringspolitikken i St.prp. nr. 51 (2002–2003) er at virkemiddelbruken skal korrigerer for markeds- og systemsvikt.⁴⁰ Begrepet markeds- og systemsvikt brukes i økonomisk teori om situasjoner der private markeder ikke frambringer økonomisk effektivitet, og dette oppstår i hovedsak der det eksisterer eksterne virkninger, offentlige goder, ukomplette markeder, informasjonssvikt, ufullkommen konkurranse eller makroøkonomisk ubalanse.⁴¹ I Nærings- og handelsdepartementets budsjettproposisjoner uttrykkes Innovasjon Norges rolle på dette feltet til å skulle "korrigerer for svikt i de private finansieringsmarkedene og i samhandlingen i næringslivet og mellom næringslivet, kunnskapsmiljøene og offentlige organisasjoner".⁴²

I St.prp. nr. 51 (2002–2003) understrekes det at de næringspolitiske virkemidlene skal bidra til at markedene kan fungere, men at de ikke skal erstatte velfungerende private løsninger.⁴³

Undersøkelsen vil på bakgrunn av dette legge til grunn at Innovasjon Norge skal opptre i et område der

- markedet ikke selv klarer å frambringe tjenester (innen finansiering, kompetanse, nettverk etc.)
- prosjekter som iverksettes, blir bedriftsøkonomisk lønnsomme
- aktiviteter/prosjekter er samfunnsøkonomisk lønnsomme

3.2.3 Innsatsen skal nå målgruppene

I forarbeidene til lov om Innovasjon Norge går det fram at de primære målgruppene for Innovasjon Norges virksomhet vil være entreprenører, unge bedrifter, og små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial. Det understrekes også at selskapet skal fremme kvinners deltakelse i næringslivet.⁴⁴

Konkretisering av kvinnesatsingen ble drøftet av næringskomiteen i forbindelse med behandlingen av lov om Innovasjon Norge. Komiteens flertall⁴⁵ uttalte at det er et mål å bidra til en videre utvikling av kjønns- og likestillingsperspektivet i næringslivet, og at dette også gjelder det offentlige ansvar for næringsrettede virkemidler. Det blir trukket fram at 17 prosent av SNDs bevilgninger i 2002 gikk til prosjekter rettet mot

36) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 7.

37) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 23.

38) Begrepet "proaktiv" brukes ofte i kontrast til "reaktiv" og innebærer gjerne at man ligger i forkant heller enn å reagere eller svare på andres initiativ. (Definisjonen er utledet etter hvordan begrepet brukes i dokumenter lagt ut på departementenes hjemmesider.)

39) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 23.

40) St.prp. nr. 51 (2003–2004), s. 17.

41) St.prp. nr. 51 (2003–2004), s. 15.

42) St.prp. nr. 1 (2005–2006), s. 163, og St.prp. nr. 1 (2006–2007), s. 130.

43) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 18.

44) Ot.prp. nr. 14 (2003–2004) Om lov om Innovasjon Norge, s. 6.

45) Alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet.

kvinner, og flertallet i komiteen mente det skulle være et mål for Innovasjon Norge å øke denne andelen.⁴⁶ Et annet flertall⁴⁷ mente det skulle settes et mål om at minst 30 prosent av de landsdekkende ordningene skulle gå til kvinnerettede prosjekter.⁴⁸ Denne konkrete størrelsen har ikke senere blitt tatt inn som en eksplisitt føring for Innovasjon Norge.

Ved behandling av St.meld. nr. 51 (2002–2003) trakk flertallet i næringskomiteen⁴⁹ fram betydningen av SNDs lønnsomme satsing på kvinnelige etablerere, og at kvinner og menn starter opp ulike typer virksomheter. Komiteen uttalte videre at kvinner skal være prioritert innenfor de utpekte målgruppene.⁵⁰

Undersøkelsen legger til grunn at Innovasjon Norges innsats skal være rettet mot prioriterte målgrupper, og at bevilgninger til kvinner skal være vesentlig større i dag enn for SND med 17 prosent.

I undersøkelsen er det også valgt å se på Innovasjon Norges innsats rettet mot unge. Innovasjon Norge har selv definert unge under 35 år som en viktig målgruppe.⁵¹

3.2.4 Innsatsen skal nå fokusområdene

I St.prp. nr. 51 (2002–2003) er det pekt ut tre fokusområder med stor betydning for innovasjonsevnen, og der det antas at offentlige virkemidler kan øke verdiskapingen:

- Forsknings- og kompetanseheving
- Idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen
- Internasjonalisering⁵²

I Nærings- og handelsdepartementets budsjettproposisjoner for årene 2004–2007 er fokusområdene for Innovasjon Norge angitt å være idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen og internasjonalisering. I St.prp. nr. 51 (2002–2003) er disse to fokusområdene noe utdypet. Om idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen sies det at kommersialiseringsfasen handler om å utnytte ideer eller kunnskap forretningsmessig, og at det bør bli lettere å introdusere nye ideer og kunnskap i markedet. Videre sies det at virkemiddel-

apparatet skal bidra til at det støtteapparatet som trengs i forbindelse med kommersialisering, er tilgjengelig for entreprenører og små bedrifter som opplever at etableringskostnader og risiko gjør prosessen vanskelig.⁵³

Om internasjonalisering heter det at virkemiddelapparatet vil måtte prioritere sin innsats rettet mot internasjonalt forskningssamarbeid, kunnskapsutveksling, teknologioverføring og nettverksbygging. Det understrekes at internasjonalisering fremdeles vil omfatte oppgaver knyttet til mer tradisjonell eksportfremme som informasjon, veiledning, profilering og døråpning.⁵⁴ Næringskomiteen peker i behandlingen av proposisjonen på at krav til egeninntjening for Innovasjon Norges utenlandsaktivitet må harmonisere med målgruppen små og mellomstore bedrifters betalingsevne.⁵⁵

3.2.5 Stortingets vedtak og forutsetninger skal videreføres i Innovasjon Norges interne styring

Det følger av lov om Innovasjon Norge at styret har ansvaret for å se til at virksomheten drives i tråd med loven, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.⁵⁶ Ansvaret for strategiske og faglige prioriteringer ligger hos styret.⁵⁷ Selskapet skal ha stor grad av frihet til å utforme bruken av virkemidlene og vilkårene for ordninger som selskapet forvalter.⁵⁸

Utfyllende standarder for internkontroll og risikostyring er gitt i prinsipper for god eierstyring i staten, COSO "Internkontroll – et integrert rammeverk" og risikostyring (COSO-ERM)⁵⁹. Disse standardene er ment å sikre at selskapet når fastsatte mål og strategier, og gir en grunnleggende beskrivelse av god intern styring. COSO-modellen legger til grunn at virksomhetens internkontroll skal gi en rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse, for at selskapet etterlever lover og regler, og for at regnskapsrapportering og annen resultatrapportering er korrekt.⁶⁰

Ut ifra dette forventes det at Innovasjon Norge har etablert effektive kontrollrutiner for å sikre at selskapet når fastsatte mål. Undersøkelsen legger til grunn at Stortingets vedtak og forutsetninger for Innovasjon Norges virksomhet er videreført i selskapets interne styringsdokumenter. Det forut-

46) Innst. O. nr. 30 (2003–2004), s. 4.

47) Dette flertallet besto av 7 av komiteens 14 medlemmer (hvorav én var leder for komiteen, derav flertall): medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Disse partiene hadde på det tidspunktet ikke flertall i Stortinget.

48) Innst. O. nr. 30 (2003–2004), s. 4.

49) Alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet.

50) Innst. S. nr. 283 (2002–2003), s. 19.

51) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge, s. 17.

52) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 19.

53) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 19 og 20.

54) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 20.

55) Innst. S. nr. 283 (2002–2003), s. 20.

56) Lov om Innovasjon Norge, § 17.

57) Ot.prp. nr. 14 (2003–2004), s. 6.

58) Innst. O. nr. 30 (2003–2004), s. 1–2 og Ot.prp. nr. 14 (2003–2004), s. 15.

59) Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk.

60) COSO-ERM.

settes også at disse føringene blir formidlet klart i organisasjonen slik at medarbeiderne kan handle i tråd med Stortingets mål for selskapet.

3.3 Nærings- og handelsdepartementet skal ivareta sitt eierstyringsansvar for Innovasjon Norge på en tilfredsstillende måte

Innovasjon Norge eies av staten ved Nærings- og handelsdepartementet. Departementet utøver sin eierrolle etter bestemmelsene i lov om Innovasjon Norge og selskapets vedtekter.⁶¹

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 22 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 264 (2001–2002) er det stilt opp generelle prinsipper for god eierstyring i staten. Av økonomiregelverket § 10 går det fram at staten, innenfor gjeldende lover og regler, skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring og utarbeide skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves. Nærings- og handelsdepartementet fastsatte 28. august 2005 slike retningslinjer.

God eierstyring innebærer at eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiervirksomheten og styret.⁶² Nærings- og handelsdepartementet kan ikke utøve myndighet i selskapet utenom foretaksmøtet.⁶³ Eierbeslutninger og vedtak skal skje på foretaksmøter. Styringssignaler utenfor denne arenaen må unngås fordi det kan føre til uryddig rollefordeling og uklare ansvarsforhold rundt de beslutninger som fattes.⁶⁴ God eierstyring innebærer å legge vekt på at målene som er fastsatt for selskapet nås, og at styret fungerer tilfredsstillende.⁶⁵

3.4 De bevilgende departementenes styrings-signaler til Innovasjon Norge skal være tilstrekkelig koordinert

Innovasjon Norge mottar midler fra flere departementer. I St.prp. nr. 51 (2002–2003) framheves betydningen av at ulike departementer opptrer koordinert når det gjelder virkemiddelapparatet på regionalt nivå. Innovasjons-, nærings- og handelspolitikken inngår som deler av en større sammenheng av ulike nasjonale politikkområder, og der det er en særlig nær sammenheng mellom

nærings- og handelspolitikken og regionalpolitikken.⁶⁶ Med utgangspunkt i et brukerperspektiv skal Innovasjon Norge ivareta mål som hører inn under flere departementers ansvarsområder. Næringskomiteen la ved behandling av St.prp. nr. 51 (2002–2003) vekt på at en helhetlig næringspolitikk burde organiseres rundt ett apparat formet etter næringslivets behov, og ikke med utgangspunkt i departementale inndelinger eller måter virkemiddelapparatet er bygget opp på.⁶⁷

3.4.1 Krav til Nærings- og handelsdepartementet som bevilgende myndighet

I lov om Innovasjon Norge § 8 går det fram at selskapet kan finansiere sin virksomhet ved lån og tilskudd fra staten, fylkeskommunene og andre offentlige aktører. I tillegg kan selskapet ha inntekter fra private aktører. For å fremme selskapets formål kan Innovasjon Norge bli pålagt andre oppgaver knyttet til forvaltningen av statlige nærings-, handels- og regionalpolitiske virkemidler.⁶⁸ Loven legger til grunn at de departementene som yter lån eller tilskudd eller overlater forvaltningen av statlige støtteordninger til selskapet, kan fastsette nærmere regler om bruken av midlene.⁶⁹ Når staten gir tilskudd til Innovasjon Norge, opptrer ikke lenger Nærings- og handelsdepartementet som eier. Foretaksmøtet skal i slike tilfeller ikke benyttes.⁷⁰

Mål- og resultatstyring er en sentral styringsform i staten.⁷¹ Bevilgningsreglementet § 9 stiller krav om at departementet i sitt budsjettforslag skal redegjøre for både tilsiktede resultater og resultater av tidligere innsats.⁷²

Når det gjelder tilskuddsordninger som Innovasjon Norge forvalter, er det for bevilgninger som faller inn under kapittel 6 i bestemmelser om økonomistyring i staten, et krav om at departementet skal utforme mål for ordningen og kriterier for måloppnåelse, og departementet skal sørge for oppfølging, kontroll og evalueringer. Når forvaltningen av statlige tilskudd er overlatt til et særlovsselskap, skal det utarbeides oppdragsbrev der kravene som følger av disse punktene, omtales for den enkelte tilskuddsordningen, jf. avsnitt 6.2.2.3 "Tilskuddsforvaltere eid av staten".⁷³

61) Lov om Innovasjon Norge, § 28.

62) Reglement for økonomistyring i staten, § 10.

63) Lov om Innovasjon Norge, § 28.

64) Ot.prp. nr. 14 (2003–2004) Om lov om Innovasjon Norge, s. 7.

65) Reglement for økonomistyring i staten, § 10.

66) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 32.

67) Innst. S. nr. 238 (2002–2003), s. 25.

68) Lov om Innovasjon Norge, § 10.

69) Lov om Innovasjon Norge, § 8.

70) St.meld. nr. 22 (2001–2002), s. 68.

71) Innst. S. nr. 187 (2004–2005), s. 13.

72) Innst. S. nr. 187 (2004–2005), s. 13.

73) Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten, 6.2.2.3 som henviser til 6.2.2.2 der det blir vist til punktene a til d og eventuelt e i punkt 6.2.1.1.

4 I hvilken grad fyller Innovasjon Norge sin rolle som kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv for brukerne?

4.1 I hvilken grad bidrar Innovasjon Norge til kompetanseheving, nettverksbygging og samarbeid i og mellom bedriftene?

4.1.1 Hva bruker de kundeansvarlige tiden sin på?

Innovasjon Norge registrerer hvor mye tid hver ansatt bruker på ulike aktiviteter. Dette er framstilt i figur 1, fordelt på hovedkontoret, distriktskontorer og utekontorer.

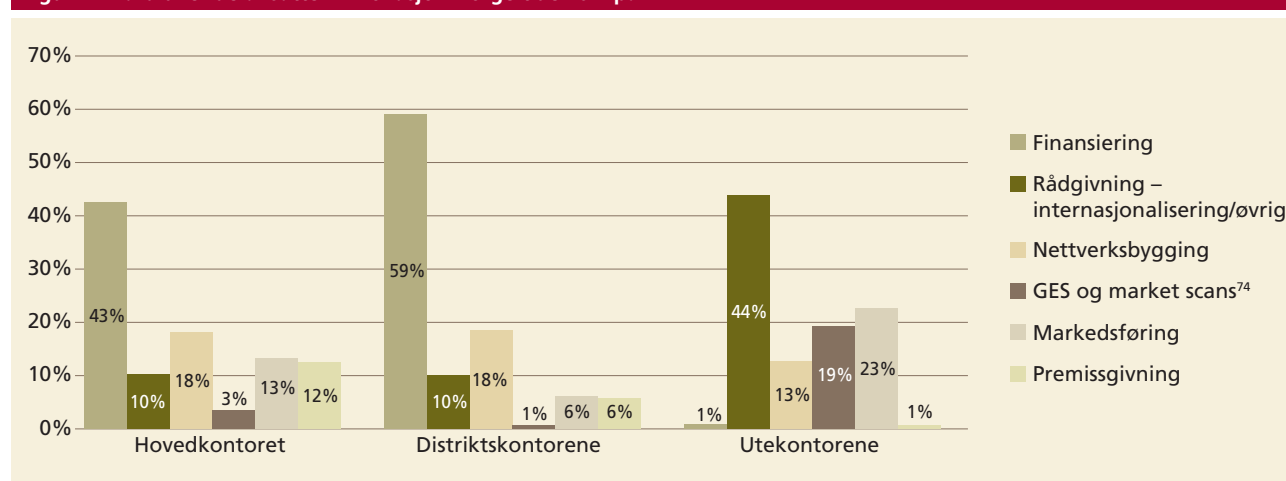
Figur 1 viser at det er markante forskjeller på hva distriktskontorene, utekontorene og hovedkontoret bruker tiden sin på. Mens distriktskontorene bruker nesten 60 prosent av tiden sin på 'finansiering', bruker utekontorene mindre enn 1 prosent av tiden sin på dette. Denne fordelingen mellom utekontorer og distriktskontorer illustrerer de ulike oppgavene de har. Distriktskontorene behandler søknader om tilskudd og lån, noe utekontorene i svært liten grad tar del i. Hovedoppgaven for utekontorene er veiledning og rådgivning av norske bedrifter knyttet til internasjonalisering.

Distriktskontorene og hovedkontoret bruker klart mest tid på 'finansiering'. De bruker mindre tid på 'nettverksbygging – øvrig / interne prosjekter' og 'rådgivning – internasjonalisering/øvrig'. Dette påpekes også i Innovasjon Norges årsrapport for 2007, der det står at finansieringsvirksomheten fremdeles er den delen som krever mest ressurser.

For utekontorene er bildet et annet, her brukes det mest tid, over 40 prosent, til 'rådgivning – internasjonalisering/øvrig'. Videre bruker utekontorene i gjennomsnitt litt over 20 prosent av tiden sin til markedsføring. Dette arbeidet er det særlig reiselivsgruppene ved utekontorene som utfører. Ettersom ikke alle utekontorene har en reiselivsgruppe, betyr dette at de aktuelle kontorene arbeider mye med dette.

Innovasjon Norge ser av målinger at distriktskontorene nå bruker mindre tid på finansiering enn tidligere. Innovasjon Norge er imidlertid kritisk til å nedprioritere finansieringsvirksomheten ytterligere fordi den krever en proaktiv arbeidsform som det er viktig å opprettholde. Innovasjon

Figur 1 Hva bruker de ansatte i Innovasjon Norge tiden sin på?



Kilde: Innovasjon Norges interne tidsregistreringsdata 2006

74) "GES og market scans": Med GES menes generell eksportservice som omfatter besvarelser på begrensede forespørsler om internasjonalisering som det ikke tas betaling for av Innovasjon Norge. Market scans er markedsundersøkelser av internasjonale markeder for norske bedrifter, disse er beregnet til å ta ca. to dagsverk, og heller ikke for denne tjenesten tar Innovasjon Norge betalt av kundene. "Premissgivning": Innovasjon Norge skal gi faglige og erfaringsbaserte kunnskapsleveranser som dekker behov og tillegges verdi når nasjonale eller regionale myndigheter utformer og beslutter innovasjons-, nærings- og regionalpolitiske mål og strategier. Oppgaven er i hovedsak tillagt hovedkontoret og distriktskontorene.

Norge understreker at finansieringsvirksomheten har blitt mer proaktiv. Her går den proaktive rollen ut på at man ikke bare skal gi kundene det de ber om, men også tilby noe mer ved å sette sammen andre tjenester og/eller henvise til andre private og offentlige aktører der det er aktuelt. Innovasjon Norge har blant annet et strategisk samarbeid med SIVA og Forskningsrådet.⁷⁵

Flere fylkeskommuner mener at Innovasjon Norge først og fremst opererer som bank, og i liten grad er proaktive. Fylkeskommunen i Troms opplever at Innovasjon Norge i hovedsak er bedriftsorientert og etterspørselstyrt. Fylkeskommunen i Telemark savner Innovasjon Norge i rollen som proaktiv, med hensyn til å fremme nyskaping og omstilling, og tror også dette er et savn i næringslivet. Fylkeskommunen hevder at Innovasjon Norge driver litt mye bank og er for lite utadrettet i sin virksomhet for å skape gode prosjekter og nettverk for næringsutvikling. Dette bildet støttes av NHO i Telemark, som mener at Innovasjon Norge fungerer mer som en tradisjonell finansieringsinstitusjon enn som "proaktiv" aktør. NHO i Telemark synes ikke Innovasjon Norge har tatt nok initiativ til å arrangere konferanser o.l., og ser ikke på Innovasjon Norge som en "igangsetter".

Fylkeskommunen i Møre og Romsdal peker på at Innovasjon Norge ikke er pådrivere nok til å skape nettverk og aktivitet i de geografisk mer perifere kommunene som nasjonalt har høyest virkemiddeprioritet. NHO i Møre og Romsdal trekker imidlertid fram at Innovasjon Norges saksbehandlere er mer ute i bedriftene nå enn før, og at de driver mer oppsøkende virksomhet. Dette er kommet som følge av opprettelsen av Innovasjon Norge, men det er fortsatt en vei igjen å gå på det feltet.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at fylkeskommunene selv står fritt til å påvirke hvor proaktive Innovasjon Norge skal være. Kommunal- og regionaldepartementet vurderer muligheter for å gjøre fylkeskommunene mer bevisste på det handlingsrommet de har til å påvirke Innovasjon Norge.⁷⁶

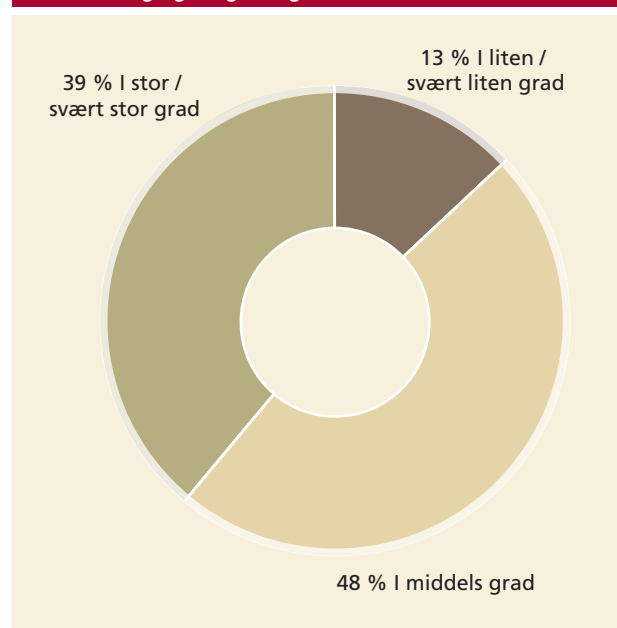
Innovasjon Norge har siden 2005 gjennomført serviceundersøkelser blant sine kunder. Alle kunder som har mottatt en finansieringstjeneste (inkludert avslag) eller individuell rådgiving, blir bedt om å vurdere ti ulike påstander som beskriver forventninger til Innovasjon Norge. I årsrapportene for

både 2006 og 2007 konkluderer Innovasjon Norge med at de når målet om å være en effektiv og helhetlig kundeport til virkemiddelapparatet. De scorer imidlertid dårligere på serviceindeksen som utviklingsaktør, og det har i mindre grad vært en positiv utvikling på dette punktet.⁷⁷

Veiledning og rådgivning

I spørreundersøkelsen er kundeansvarlige ved Innovasjon Norges distriktskontorer spurt om de opplever å ha tid til veiledning og rådgivning til kundene i det daglige arbeidet. Svarene er framstilt i figur 2.

Figur 2 | hvilken grad de kundeansvarlige opplever å ha tid til veiledning og rådgivning til kundene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 223.

Figur 2 viser at nesten halvparten av saksbehandlerne opplever at de i 'middels grad' har tid til veiledning og rådgivning. 13 prosent svarer at de i 'liten / svært liten grad' har tid, mens 39 prosent opplever at de 'i stor / svært stor grad' har tid til veiledning og rådgivning.

I kundeeffektundersøkelsen er de som har fått tilsagn om støtte/tjeneste, spurt om de har fått rådgiving/veiledning/oppfølging fra Innovasjon Norge etter tilsagn om støtte/tjeneste.⁷⁸ 64 prosent av kundene oppgir i 2007 at de ikke har fått slik oppfølging, mens 35 prosent oppgir at de har fått det. Av de som ikke har fått veiledning/rådgivning, oppgir 9 prosent at de har ønsket slik hjelp, men

75) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

76) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 1. september 2008.

77) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge, s. 105–107 og Årsrapport 2007 Innovasjon Norge, s. 80–82.

78) Spørsmålet dreier seg om oppfølging etter at tilsagnet ble gitt (2003), og omhandler dermed perioden etter at Innovasjon Norge ble opprettet (2004).

ikke fått det. De øvrige svarer at det ikke var nødvendig eller ønskelig med slik oppfølging. Kundene er også spurt om de er fornøyde med den oppfølgingen de fikk. Flertallet, 77 prosent, er tilfredse. Samtidig oppgir 14 prosent at de ikke var tilfredse.⁷⁹

Nærings- og handelsdepartementet er kjent med at enkelte aktører etterspør mer rådgiving fra Innovasjon Norges side ved enkeltsaker/prosjekter. Departementet uttaler videre at rådgiving før søknadsbehandling vil kunne føre til habilitetsproblemer når Innovasjon Norge senere skal behandle søknaden om støtte. Generell rådgiving overfor næringslivet som er knyttet til virkemidler, er imidlertid en del av Innovasjon Norges virksomhet.⁸⁰

Kompetanse

En ny rolle og nye oppgaver har også konsekvenser for kompetansebehov og organisering. Generelt er ledelsen ved distriktskontorene fornøyd med kontorets kompetanse på en rekke ulike områder.⁸¹

Innovasjon Norge i Møre og Romsdal opplyser at de har valgt å foreta en spesialisering ved at hver saksbehandler har sektorkompetanse på et begrenset område. Dette er gjort for bedre å kunne møte kravene om å være mer proaktiv, ha fokus på internasjonalisering og satsing på strategien "mer for færre". De peker samtidig på at Innovasjon Norge sentralt ikke har gjort nok for å sikre opplæring og oppdatering av kompetanse. De mener at hovedkontoret har hatt for lite fokus på disse områdene.

Erfaringene fra fylkeskommunen i Møre og Romsdal er at Innovasjon Norge er gode på enkelte bransjer, men at denne kunnskapen er fragmentert. De mener at Innovasjon Norge har mindre evne til å se sammenheng mellom bransjer og helheten i det regionale utviklingsbildet.

Skjelloppdrettsnæringen er et illustrerende eksempel. Tilbakemeldinger som Fiskeri- og kystdepartementet har fått fra næringsaktører og regionale myndigheter om skjell dyrking, viser at bedriftene i næringen har valgt ulike strategier og måter å organisere seg på. Flere aktører har fått støtte fra Innovasjon Norge til dyrking og mottak, men de fleste mottakene synes å ha for lite tilgang på

skjell, dvs. lav produksjon og beskjedent salg. Spørsmålet er om en sterkere kobling på tvers av fylkene og næringsaktørene kunne gitt en mer koordinert utvikling og jevnere leveranse til markedene. Fiskeri- og kystdepartementet stiller derfor spørsmål ved om Innovasjon Norge som heldekkende nasjonal virkemiddelaktør har bidratt til strekkelig til samarbeid på tvers av regioner, kunnskapsoverføring og utnyttelse av mulige synergieffekter.⁸²

4.1.2 I hvilken grad fører Innovasjon Norges prosjekter til kompetanseheving, nettverksbygging og mer samarbeid for bedriftene?

Kompetanseheving og nettverksbygging

Ifølge Oxford Research vil økt fokus på områder som strategi, kompetanse og nettverksarbeid føre til at bedriftene står bedre rustet overfor framtidige utfordringer. Styrking av slike områder i bedriftene vil dermed kunne ha stor betydning på mellomlang og lang sikt.⁸³ I kundeeffektundersøkelsen fra 2007 er bedrifter som fikk støtte i 2003, bedt om å angi i hvilken grad prosjektet som er støttet av Innovasjon Norge, etter fire år har bidratt til økt kompetanse og nettverksbygging. Svarene er fremstilt i figur 3 og kan si noe om hvilken effekt støtten kan ha.

Figur 3 viser at bedriftene opplever at prosjektet i høyest grad har bidratt til utvikling av nettverk og økt kunnskap om produktutvikling og markedsutvikling. Rundt halvparten av bedriftene svarer dette, noe som viser at Innovasjon Norge gjennom en stor andel av sine prosjekter bidrar til økt nettverk. Det er imidlertid 26 prosent som svarer at prosjektet i liten eller ingen grad bidro til å utvikle nettverk.

Kundene opplever at prosjektet i minst grad har ført til økt kunnskap om eksport, hvordan man kan nyttiggjøre seg forskningsresultater og muligheter i internasjonalt samarbeid. 73 prosent svarer at de 'i liten / ingen grad' har fått økt kunnskap om eksport, mens litt over halvparten oppgir at prosjektet 'i ingen / liten grad' har ført til å se nye muligheter om internasjonalt samarbeid. En årsak til at prosjektene samlet sett i liten grad har ført til økt kunnskap om eksport eller bevissthet om muligheter i internasjonalt samarbeid, kan være at den internasjonale dimensjonen ikke vil være like viktig for alle bedrifter. En annen årsak kan være at den internasjonale dimensjonen ikke er helt inte-

79) Analyse av data fra kundeeffektundersøkelsen 2007 (etterundersøkelse av de som fikk tilsagn i 2003) N = 677. 1 prosent oppgir at de ikke husker / vet om de har fått veiledning/rådgiving/oppfølging.

80) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

81) Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Spørsmålet er gått til direktører og avd.dir / ass.dir / øvrig ledelse ved distriktskontorene.

82) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

83) Oxford Research 2005: "Penger er ikke alt! Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som mottok tjenester i 2004", s. 90.

Figur 3 Bedriftenes vurdering av hva prosjektet har ført til



Kilde: Kundeeffektundersøkelse 2007 (etterundersøkelse av de som fikk tilsagn i 2003). 'Vet ikke'-kategorien er tatt ut, og N varierer dermed mellom 618 og 640 for de ulike spørsmålene. Total N inkludert 'vet ikke'-kategorien er 677.

gret i distriktkontorenes oppfølging av bedriftene.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse er kundeanvarlige i Innovasjon Norge bedt om å vurdere i hvilken grad de bidrar til å utvikle ulike områder i bedriftene gjennom sitt daglige arbeid. Undersøkelsen viser at saksbehandlerne selv oppfatter at de i størst grad bidrar til å utvikle nettverk og å spre kunnskap om markedsutvikling. 69 prosent svarer at de 'i stor / svært stor grad' opplever at de bidrar til nettverksbygging, og 55 prosent svarer at de 'i stor / svært stor grad' bidrar til å spre kunnskap om markedsutvikling. De områdene som saksbehandlerne opplever at de i minst grad bidrar til å utvikle, er å spre kunnskap om hvordan forskningsresultater kan nyttiggjøres og kunnskap om prosessutvikling.⁸⁴

Figur 4 viser hvor mange områder bedriftene 'i stor / svært stor grad'⁸⁵ opplever å ha fått økt kunnskap om, fordelt etter virkemidler, jf. tekstboks 1 og 2, side 38 med informasjon om noen av Innovasjon Norges mest sentrale virkemidler.

Figur 4 illustrerer at det er store forskjeller mellom de ulike virkemidlene når det gjelder kompetanseøkning. Det er særlig grunnfinansieringslån til flåte, bygdeutviklingsmidler og lån til landbruk som skiller seg ut i denne sammenhengen. Halvparten – eller mer enn halvparten – av alle som har fått støtte gjennom disse virkemidlene, oppgir at det ikke har ført til kompetanseheving på noen områder. Dette skiller seg fra virkemidler som landsdekkende utviklingstilskudd og IFU/OFU, der halvparten eller over halvparten svarer at prosjektet har ført til økt kompetanse på over fem eller flere ulike områder.

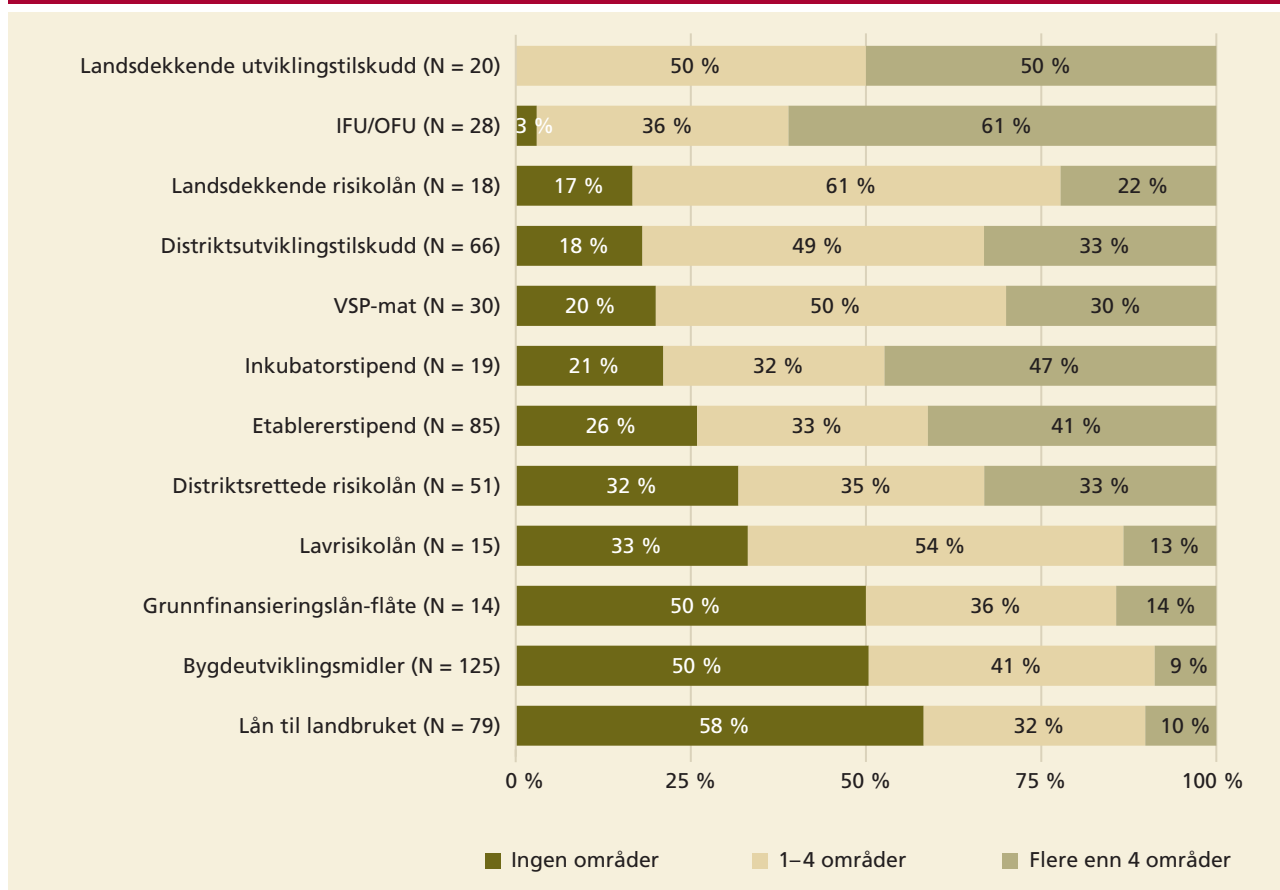
Forskjellen mellom virkemidler som IFU/OFU-midler og bygdeutviklingsmidler når det gjelder i hvor stor grad de fører til mer kompetanse, framgår også av årsrapporten til Innovasjon Norge. Mens litt over 90 prosent av IFU/OFU-midlene gikk til prosjekter registrert som kompetansetiltak 2007 i Innovasjon Norges mål- og resultatstyrings-system, gikk 6 prosent av de fylkesvise BU-midlene til prosjekter registrert som kompetansetiltak samme år.⁸⁶

84) Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N varierer mellom 210 og 220.

85) Økt kunnskap er her definert som økt kunnskap i stor / svært stor grad. (Dvs. en score på 4 eller 5 på en skala fra 1 til 5 der 1 = nei og 5 = i svært stor grad.)

86) Totalt ble det innvilget 180 mill. kroner i IFU-midler, 70 mill. kroner i OFU-midler og 313 mill. kroner i fylkesvise BU-midler. Av de sentrale BU-midlene, som var på totalt 24 mill. kroner, gikk 58 prosent til kompetanse. Årsrapport 2007 Innovasjon Norge, vedlegg 4.

Figur 4 Bedriftenes vurdering av om prosjektet har ført til økt kunnskap fordelt på ulike virkemidler



Kilde: Kundeeffektundersøkelse 2007 (etterundersøkelse av de som fikk tilsagn i 2003). Resultater vises kun for et utvalg av virkemidlene.

Nærings- og handelsdepartementet bemerker at resultatene som framkommer av figur 4, virker naturlig ut fra formålet med ordningene. Departementet viser for eksempel til at lån til landbruket ligger lavt med hensyn til kompetanseøkning. Denne ordningen omfatter blant annet finansiering av boliger/våningshus, og har her den rollen som Husbanken har ellers i samfunnet.⁸⁷

Samarbeid

Både kundeeffektundersøkelsen og spørreundersøkelsen til de kundeansvarlige i Innovasjon Norge viser at Innovasjon Norges prosjekter har størst betydning for utvikling av nettverk. Dette er i samsvar med oppgavene Innovasjon Norge har fått om i større grad å arbeide systematisk mot nettverk, innovasjonsmiljøer og klynger. Bakgrunnen for denne oppgaven er en erkjennelse av at innovasjon sjelden foregår i isolasjon, men i samarbeid mellom bedrifter, og mellom bedrifter og andre aktører.⁸⁸

I kundeeffektundersøkelsen har bedriftene blitt bedt om å vurdere om prosjektet de har fått støtte

til, har ført til økt samarbeid med ulike aktører. Aktørene det er spurt om, er:

- universitet, høyskole eller forskningsinstitusjon
- kunder
- konkurrenter
- leverandører
- konsulenter
- investorer/finansieringsmiljø
- offentlige myndigheter
- bransjeorganisasjoner og lignende

16 prosent av bedriftene svarer at prosjektet de fikk støtte til, ikke har ført til økt samarbeid med noen aktører. 56 prosent oppgir at prosjektet har ført til samarbeid med mellom én og fire aktører, og 28 prosent svarer at prosjektet har ført til økt samarbeid med fem eller flere aktører.⁸⁹ Samarbeid med flere aktører blir framhevet som viktig for innovasjonsgraden, og Oxford Research mener det er en sterk sammenheng mellom antall samarbeidspartnere og grad av innovasjon.⁹⁰

87) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 1. september 2008.

88) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 23.

89) Analyse av data fra kundeeffektundersøkelsen 2007 (etterundersøkelse av de som fikk tilsagn i 2003) N = 677.

90) Oxford Research 2007: "Fremdeles mer å hente. Etterundersøkelse av bedrifter som mottok støtte fra Innovasjon Norge i 2003.", se eksempel s. 52.

Tekstboks 1 Sentrale virkemidler i Innovasjon Norge

Inkubatorstipend er en ordning for nyetableringer med høyt kunnskaps- og/eller teknologinivå som vurderes å ha et stort verdiskapingspotensial og høy risiko, og som har tjenester/produkter som kan være aktuelle for et internasjonalt marked. Nyetableringer innenfor alle næringer unntatt offentlig virksomhet og landbruksnæringen kan støttes.

Etablererstipend er et stipend som kan innvilges personer som skal utvikle og etablere egen bedrift. Etablererstipendordningen gjelder for hele landet og for alle næringer, unntatt offentlig virksomhet og landbruk. Generelt sett er etableringer som representerer noe nytt i regional, nasjonal og/eller internasjonal sammenheng, høyt prioritert.

Risikolån benyttes til de aller fleste prosjekter og investeringer rettet mot nyetablering, nyskaping, omstilling og utvikling. Risikolån kan ikke finansiere løpende driftsutgifter. Det finnes to risikolåneordninger: distriktsrettede risikolån og landsdekkende risikolån.

Distriktsutviklingstilskudd kan benyttes i nærmere definerte distriktsutviklingsområder. Tilskudd kan gis til bedriftsutviklingsprosjekter (myke investeringer) og til delfinansiering av fysiske investeringer. Prosjekter med stor innovasjonsgrad og nyetableringer er høyest prioritert når det gjelder investeringstilskudd til fysiske investeringer.

Landsdekkende utviklingstilskudd går til delfinansiering av bedriftsutviklingsprosjekter i små- og mellomstore bedrifter med inntil 100 ansatte i sentrale strøk av landet. Prosjekter med stor grad av innovasjon skal ifølge Innovasjon Norge prioriteres høyest.

Matprogrammet (VSP-mat) skal legge til rette for utvikling og produksjon av norske matvarer. Formålet er å styrke konkurransekraften og øke lønnsomheten for både primærproduzenten i landbruket og resten av verdikjeden.

Bygdeutviklingsmidler (BU-midler) er tilskuddsordninger med formål å legge til rette for lønnsom næringsutvikling med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbruks-eiendommen spesielt. De fylkesvise BU-midlene forvaltes etter egen forskrift, og Innovasjon Norge får oppdragsbrev fra fylkesmennene som beskriver hvordan midlene skal forvaltes.

Lavrisikolån gis som et alternativ til ordinære banklån eller supplerer annen bankfinansiering. Det kreves tilfredsstillende sikkerhet for lånene, og de er kommersielle lån som gis på vanlige markedsmessige betingelser. Lavrisikolån brukes til delfinansiering av investeringer i bygninger, driftsutstyr, fiskefartøy og til investeringer i landbruket.

Landbrukslån kan gis til finansiering av bolig, driftsbygninger, nybygg og utbedring for tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer, og eiendomsoverdragelse og kjøp av tilleggsjord osv. Grunnfinansiering for flåte (flåtelån) er en lavrisikolåneordning for delfinansiering av investeringer i fartøy og til kvotekjøp.

Offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU/OFU) innebærer et forpliktende og målrettet samarbeid mellom næringslivet og det offentlige. Ordningen skal stimulere til et nært utviklings samarbeid mellom en krevende kundebedrift/offentlig etat og én eller flere leverandørbedrifter. IFU-ordningen er en tilskuddsordning for utvikling av små og mellomstore norske bedrifter som leverandører til større bedrifter lokalisert i Norge eller i utlandet.

Kunder og leverandører er de aktørene flest bedrifter oppgir at de har økt samarbeidet med. 66 prosent svarer at de har økt samarbeidet med kunder, og 56 prosent svarer at de har økt samarbeidet med leverandører.⁹¹

Samarbeid mellom private bedrifter, offentlige myndigheter og forskningsinstitusjoner øker sannsynligheten for innovasjon, og blir i litteraturen ofte omtalt som "triple helix".⁹² Analysen av kundeeffektundersøkelsen viser at mens 45 prosent av bedriftene oppgir at prosjektet har ført til økt samarbeid med offentlige myndigheter, er det 26 prosent som har svart at prosjektet har ført til økt samarbeid med 'universitet, høyskole eller forskningsinstitusjon'. Dette kan tyde på at en relativt liten andel av prosjektene som får støtte fra Innovasjon Norge kan sies å ha samarbeid av denne typen ("triple helix").⁹³ Oxford Research skriver også i sin analyse av kundeeffektundersøkelsen fra 2006 at Innovasjon Norge fortsatt har mye ugjort på dette området, og at det særlig er lite samarbeid med forskningsinstitusjoner.⁹⁴

Tekstboks 2 Andre nettverksprogrammer og tjenester fra Innovasjon Norge

Norwegian Centres of Expertise (NCE)

NCE-programmet tilbyr finansiell og faglig støtte til gjennomføring av langsiktige og målrettede utviklingsprosesser i næringsklynger. Programmet har et langsiktig perspektiv (10 år) og skal satse på et begrenset antall prosjekter. NCE skal bidra til økt verdiskaping gjennom å utløse og forsterke samarbeidsbaserte innovasjons- og internasjonaliseringprosesser i næringsklynger med klare ambisjoner og stort potensial for vekst.

Arena

Arena-programmet tilbyr finansiell og faglig støtte til langsiktig utvikling av regionale næringsmiljøer. Formålet er å stimulere til økt innovasjon i næringsmiljøene, basert på samspill og samarbeid mellom næringsaktører, FoU- og utdanningsaktører og offentlig utviklingsaktører. Programmet støtter ordinært hovedprosjekter i en tre års periode, men perioden kan i enkelte tilfeller forlenges.

Innovasjon Norge trekker fram disse programmene som viktige for å skape økt innovasjon. I tillegg nevnes profilering av Norge som reisemål og innovasjon i reiselivsnæringene som tjenester med stor effekt på innovasjon.¹

¹⁾ Disse programmene inngår ikke i analysene av kundeeffektundersøkelsen eller registerdata, da de nødvendige data ikke er tilgjengelige for programmene.

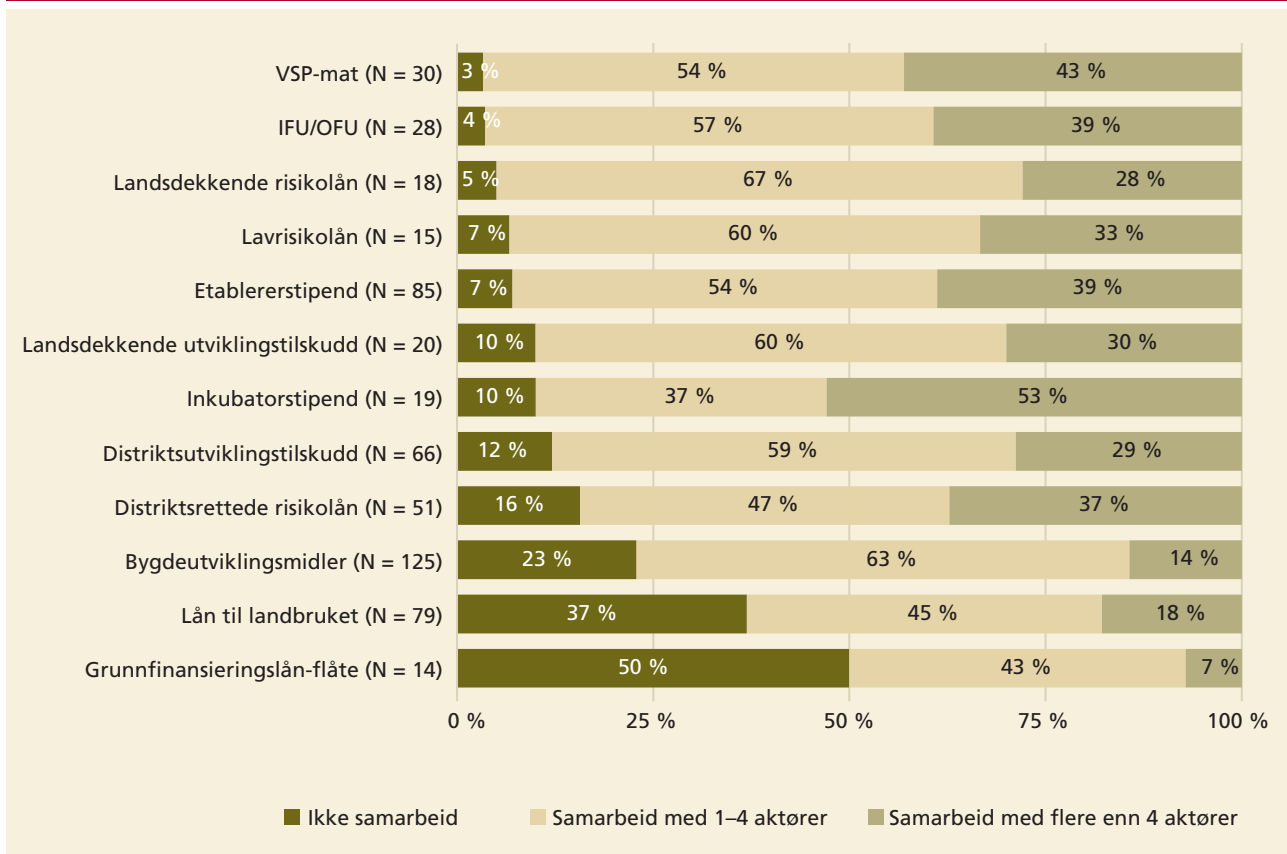
91) Analyse av data fra kundeeffektundersøkelsen 2007 (etterundersøkelse av de som fikk tilsagn i 2003) N = 677.

92) Oxford Research 2007: "Fremdeles mer å hente. Etterundersøkelse av bedrifter som mottok støtte fra Innovasjon Norge i 2003.", s. 53.

93) Arena-programmet har som mål å skape innovasjon i samarbeid mellom næringsliv, offentlig sektor og akademia. Dette programmet og NCE-programmet inngår ikke i kundeeffektundersøkelsen.

94) Oxford Research 2006: "Innovasjon à la carte. Kundeeffektundersøkelse av bedrifter som mottok tjenester i 2005."

Figur 5 Bedriftenes vurdering av i hvilken grad prosjektet har ført til økt samarbeid fordelt på ulike virkemidler



Kilde: Kundeeffektundersøkelse 2007 (etterundersøkelse av de som fikk tilsagn i 2003).

Ved å splitte opp resultatene fra kundeeffektundersøkelsen på ulike virkemidler, kommer det fram at det er store forskjeller i hvilken grad de ulike virkemidlene fører til samarbeid. Resultatene er framstilt i figur 5 og viser fordelingen for de ulike virkemidlene når det gjelder hvorvidt prosjektet har ført til økt samarbeid og med hvor mange aktører.⁹⁵

Grunnfinansieringslån- flåte, lån til landbruket og bygdeutviklingsmidler er de virkemidlene som i minst grad fører til økt samarbeid. For disse virkemidlene oppgir mellom 23 og 50 prosent at prosjektet ikke har ført til økt samarbeid med noen aktører.

De virkemidlene som i størst grad fører til økt samarbeid, er VSP-mat og IFU/OFU-midler. For disse virkemidlene er det nesten ingen, henholdsvis 3 og 4 prosent, som svarer at prosjektet ikke har ført til økt samarbeid, og 43 og 39 prosent at prosjektet har ført til økt samarbeid med flere enn fire aktører.

95) 'Ikke samarbeid' er de som har svart at de ikke har fått økt samarbeid med noen aktører, 'samarbeid med 1-4 aktører' er de som har svart at de har fått økt samarbeid med mellom 1 og 4 aktører, mens 'samarbeid med flere enn 4 aktører' er de som har svart at de har fått økt samarbeid med mellom 5 og 8 aktører. Resultater vises kun for et utvalg av virkemidlene.

Tre sentrale virkemidler for landbrukssektoren er VSP-mat, BU-midler og lån til landbruket. Det er betydelige forskjeller mellom disse virkemidlene om hvorvidt de fører til økt samarbeid. VSP-mat er det virkemidlet som i størst grad fører til økt samarbeid, mens lån til landbruk og BU-midler er blant de virkemidlene som i minst grad fører til økt samarbeid.

VSP-mat-programmet skal bidra til samarbeid og utvikling av nye markedskanaler. I tillegg er samarbeid og samspill med FoU-institusjoner og innhenting av kompetanse og teknologi internasjonalt en viktig del av programmet.⁹⁶ VSP-mat har også en svakere distriktsprofil enn BU-midlene, og distrikt er ikke den primære målsettingen.⁹⁷ Dette kan være med på å forklare at effektene av VSP-mat skiller seg i så stor grad fra BU-midlene.

Nordlandsforskning har analysert tidligere kundeeffektundersøkelser, og finner tilsvarende resultater. I 2006 svarer 44 prosent av kundene at prosjektet i stor grad ikke har ført til samarbeid med noen aktører. Det er de samme virkemidlene

96) Innovasjon Norges hjemmeside

97) Dokument nr. 3:5 (2007-2008) Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket, s. 45.

(grunnfinansieringslån-flåte, lån til landbruket og bygdeutviklingsmidler) som i minst grad fører til samarbeid. Nordlandsforskning trekker også fram at andelen som oppgir økt samarbeid, er redusert fra tilsvarende undersøkelse året før.⁹⁸

Ifølge Nærings- og handelsdepartementets merknader til Riksrevisjonens rapport, er det departementets vurdering at resultatene i figur 5 ikke er overraskende. Det vises til at det i ulik grad er stilt krav for de ulike virkemidlene om at de skal bidra til samarbeid.⁹⁹

4.1.3 Hvordan styrer Innovasjon Norge for å ivareta sin nye rolle?

Innovasjon Norge har i sitt strategidokument "Strategisk retning for Innovasjon Norge" satt som mål at kundene deres senest innen 2007 skal oppleve at Innovasjon Norge er:

"... en utviklingspartner som ligger i forkant (proaktivt) og bidrar med, kobler og utløser finansiering, kompetanse og nettverk til innovasjonsprosjekter hos etablerere, unge bedrifter eller hos små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial".

Det blir også slått fast at for å bli en proaktiv utviklingspartner, må kjernekompetansen og evnen til å koble og utløse egen og andres kompetanse videreutvikles.¹⁰⁰

Innovasjon Norge bekrefter overfor Riksrevisjonen at omstillingen og den nye rollen har medført store endringer for hele organisasjonen, og at det tar tid å implementere dette. Innovasjon Norge vektlegger å styrke kompetansen hos de ansatte. Distriktskontorene har ikke fått mer ressurser – i form av økte stillinger og mer midler til kompetansehevede tiltak – for å arbeide mer proaktivt. For å kunne være mer proaktiv mener Innovasjon Norge at det er nødvendig at de prioriterer og effektiviserer arbeidet – dette gjelder både tid, ressurser og frigjøring av arbeidskraft.¹⁰¹

Nærings- og handelsdepartementet ser også at Innovasjon Norges nye rolle har medført en endring i kompetansebehovet. Det er ikke satt av ekstraordinære midler til kompetanseheving i forbindelse med opprettelsen av Innovasjon Norge.

98) Nordlandsforskning 2006: "Kundeeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge. Etterundersøkelse i 2006 av bedrifter som fikk finansiert bedriftsutviklingsprosjekt i 2002." NF-rapport nr. 9/2006. Spørsmålene i undersøkelsen er endret mellom 2006 og 2007, og det er dermed ikke mulig å sammenligne utvikling direkte.

99) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 1. september 2008.

100) Strategisk retning for Innovasjon Norge, vedtatt 25. mai 2004.

101) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

Det er særlig gjennom utvikling av nye virkemidler rettet mot nettverksutvikling, og gjennom å være en tyngre premissleverandør departementet mener Innovasjon Norge har blitt mer proaktive.¹⁰²

4.2 Tar Innovasjon Norge hensyn til regionale utfordringer og behov i virkemiddelbruken?

Organisering av regionalt samspill varierer mellom regionene. Innovasjon Norges distriktskontorer er aktivt med i styringsgruppene for det regionale utviklingsprogrammet, har regelmessige møter med fylkeskommunen og fylkesmannen, og er både pådriver og aktør på en rekke møteplasser, i nettverk og i fellesprosjekter.¹⁰³

Innovasjon Norge mener det regionale samspillet både kvalitativt og omfangsmessig har blitt styrket. Dette har sammenheng med en generelt mer proaktiv virksomhet fra distriktskontorenes side og et stadig tettere samarbeid i de regionale partnerskapene i mange fylker. I de fleste partnerskapene kom man godt i gang med dialogen om et forsterket samarbeid i 2007. I et mindre antall fylker er samarbeidet allerede i god gang. I tillegg inngikk Innovasjon Norge en samarbeidsavtale med KS i august 2007 der formålet er å bidra til å videreutvikle kommunenes arbeid med lokal næringsutvikling.¹⁰⁴

Distriktskontorene er representert som deltakere og foredragsholdere på møteplasser og i formelle og uformelle nettverk i fylkene hvor andre aktører er initiativtakere/ansvarlige. De fleste distriktskontorene samarbeider med regionale banker og andre i partnerskapet om å utvikle kunnskap om næringslivet i sin region, for eksempel gjennom utredninger, rapporter og konjunktur-/næringsbarometre m.m. Innovasjon Norge initierer og medfinansierer i tillegg utviklingsprosjekter i omstillingskommuner.¹⁰⁵

Innovasjon Norge rapporterer for hvert distriktskontor om fordeling av Innovasjon Norges bevilgninger på fylkeskommunenes og fylkesmennenes føringer for virkemiddelbruken. Dette gjelder både om regionale og nasjonale midler blir brukt i henhold til disse føringene. Rapporteringen skjer blant annet gjennom årsrapportene fra de enkelte distriktskontorene.¹⁰⁶

102) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

103) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

104) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

105) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

106) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

4.2.1 Erfaringer med Innovasjon Norge som regional næringsutviklingsaktør i tre utvalgte fylker

Fylkeskommunen i Troms opplever at Innovasjon Norge i hovedsak er enkeltbedriftsorientert og etterspørselsstyrt. I arbeidet med fylkesplan og handlingsplan har imidlertid fylkeskommunen et behov for bedre regionale næringsanalyser for eget fylke. Det er en utfordring å få utviklet mer overordnede analyser som tar utgangspunkt i, og som er generert ut fra Innovasjon Norges erfaring fra arbeid mot bedriftene. Fylkeskommunen mener at Innovasjon Norge i større grad vil oppfylle rollen som premissgiver for fylkeskommunen dersom den regionale rapporteringen blir bedre tilpasset virkemiddelbruken.

Også i Telemark opplever fylkeskommunen at Innovasjon Norge er enkeltsaksorientert. Fylkeskommunen kan oppleve at det er vanskelig å få Innovasjon Norge til å gå inn i regionale utviklingsprosjekter. NHO Telemark oppfatter Innovasjon Norge som en lite aktiv "utviklingsaktør" i fylket, og anser Innovasjon Norge først og fremst for å være en finansieringsaktør. De har ikke kjennskap til at Innovasjon Norge skal følge opp bedrifter utover ren finansiering, og stiller spørsmål ved om Innovasjon Norge har nødvendig kompetanse til faktisk å fylle en slik oppfølgerrolle.

Møre og Romsdal fylkeskommune er blant de fylkene som overfører mest midler til Innovasjon Norge. Dette gjelder fylkeskommunens bedriftsrettede midler hvor Innovasjon Norge brukes som operatør. Fylkeskommunen mener samarbeidet med Innovasjon Norge generelt fungerer bra. Innovasjon Norge kan med fordel ta en mer aktiv utviklingsrolle i regionen.

Ledelsen i Innovasjon Norge Møre og Romsdal peker på at det er mange forventninger å ta hensyn til. Det har blitt klarere hva som skal prioriteres og nedprioriteres, men det er likevel fem departementer og fylkeskommunen som alle har klare forventninger til Innovasjon Norge. Det er kapasitet som setter begrensninger på hva man får gjort. Innovasjon Norge Møre og Romsdal mener de får gjennomslag for mye i de regionale planene. Regional utviklingsplan og Innovasjon Norges strategidokument for fylket har derfor mange sammenfallende prioriteringer.

4.2.2 Distriktskontorenes erfaringer med sentrale programmer når det gjelder å ivareta regionale behov

I spørreundersøkelsen svarer 11 av 34 ledere ved distriktskontorene (32 prosent) at det i svært liten eller liten grad tas hensyn til regionale behov i sentralt initierte programmer fra Innovasjon Norges hovedkontor. 14 ledere mener hovedkontoret i middels grad tar hensyn til regionale behov, mens 9 ledere mener det gjøres i stor eller svært stor grad.

I spørreundersøkelsen peker lederne ved de ulike distriktskontorene på en rekke utfordringer når det gjelder å ta hensyn til regionale behov i styringen av flere av de sentrale programmene. Det vises blant annet til at det er krevende å få integrert regionale utfordringer i store, nye sektorsatsinger. Videre trekkes det fram at Innovasjon Norge sentralt ikke stiller store forventninger til distriktskontorenes deltakelse, de blir sjelden kontaktet i forbindelse med planer og strategiarbeid innen sektorsatsingene, og flere framhever at mye synes å skje sentralt. En leder kommenterer at flere programmer i liten grad er koordinert med andre virkemidler som disponeres lokalt.

BIT-programmet og GRO-programmet er eksempler på programmer som ifølge flere ledere i for liten grad tar hensyn til regionale behov og innspill.¹⁰⁷ Andre programmer som trekkes fram, er NCE, Arena og Nasjonalt program for kulturnæringer.¹⁰⁸ En leder mener Nasjonalt program for kulturnæringer er en overkjøring av regionale vurderinger.

Fylkeskommunen i Møre og Romsdal opplever at Innovasjon Norge sentralt tenker for lite på at selskapet opererer i regionale partnerskap i fylkene. De mener Innovasjon Norge ikke bør iverksette nasjonale programmer som overlapper, eller som er lite koordinert med regionale fellessatsinger i de regionale partnerskapene.

107) BIT-programmet er et markedsstyrt, nasjonalt og internasjonalt forretningsutviklingsprogram basert på teknologidrevne forretningsprosesser, felles sektorvise teknologiplattformer og businessplattformer basert på åpne internasjonale standarder. Forretningsutvikling skjer gjennom samarbeid på bransje- og sektornivå. GRO-programmet gir støtte til enkeltbedrifter eller til samarbeidsprosjekter mellom bedrifter. Målsettingen er å få flere bedrifter som er eid og/eller ledet av kvinner, til å vokse. Målgruppen er bedrifter som har passert etableringsfasen, og som har et identifisert vekstpotensial.

108) Norwegian Centres of Expertise (NCE) består av *ni klynger med bedrifter som kan hevde seg i verdenstoppen på sitt felt. Disse ekspertmiljøene utgjør NCE-programmet.* Arena er en felles satsing mellom Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og SIVA. Programmet tilbyr faglig og finansiell støtte til å etablere Arena-nettverk. Programmet skal dessuten bidra til læring i innovasjonsprosesser og utvikling av næringsmiljøene.

Ledelsen i Innovasjon Norge opplyser at vektin- gen av ulike sektorprioriteringer av og til kan vurderes ulikt som følge av regionale nærings- messige forskjeller. I en slik situasjon drøfter Inn- ovasjon Norge sentralt hvordan nasjonale pro- grammer kan brukes regionalt i sammenheng med alle øvrige tjenester. Innovasjon Norge har jobbet med å synliggjøre muligheten til å koble for eksempel IFU/OFU-ordningen til regionale aktiviteter og prioriteringer.¹⁰⁹

4.3 Inngår den internasjonale virksomheten som en integrert del av Innovasjon Norges virksomhet?

Integrering av den internasjonale virksomheten ved etableringen av Innovasjon Norge i 2004 representerer en vesentlig endring i virkemiddel- apparatet. Innovasjon Norge skal bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet. I Nærings- og handelsdepartementets oppdrags- brev til Innovasjon Norge for 2007 utdypes dette:

"Innovasjon Norge skal bidra til å innhente og formidle informasjon og kunnskap om internasio- nale markedsmuligheter og konkurranseforhold til norske bedrifter. Videre skal Innovasjon Norge bidra til å utnytte internasjonale markedsmulighe- ter for næringslivet gjennom tilrettelegging for og gjennomføring av internasjonale markeds aktiviteter.

Innovasjon Norge skal også fokusere på overfø- ring av teknologi og kunnskap mellom utlandet og norsk næringsliv, kartlegging av markedsmu- ligheter for norskutviklet teknologi og norske produkter og tjenester og bidra til etablering av nettverk mellom norske og internasjonale bedrif- ter og FoU-miljøer."

Innovasjon Norge skal framstå som en effektiv og helhetlig kundeport til det norske virkemiddelap- paratet og til internasjonale markeder, forskning, teknologi og kompetent kapital. Innovasjon Norges satsing på internasjonalisering søker å ivareta de forskjellige sidene ved en bedrifts inter- nasjonaliseringsarbeid, som eksport av varer og tjenester, import av innsatsvarer og produksjons- faktorer, kunnskaps- og teknologisamarbeid, og produksjon i egen eller annens regi i utlandet.¹¹⁰

Innovasjon Norges visjon "Vi gir lokale ideer globale muligheter" gjenspeiler målet om å koble

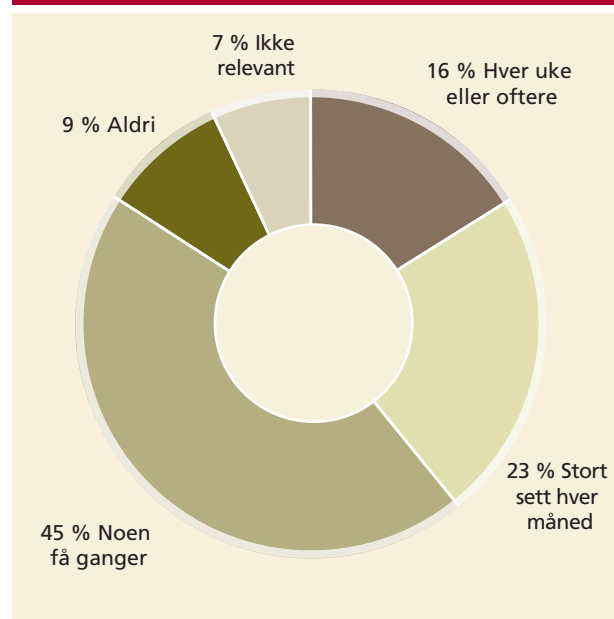
kunnskap om lokale forhold og bedriftenes muligheter med internasjonale teknologi-, kom- petanse-, markeds- og verdiskapingsmuligheter.

4.3.1 I hvilken grad er det "én linje fra Bodø til Beijing"?

Ved opprettelsen av Innovasjon Norge ble det vektlagt at Innovasjon Norges kontorer både ute og hjemme må samarbeide direkte med hveran- dre i større grad enn tidligere, og at den interna- sjonale dimensjonen må bli integrert i alle deler av virkemiddelapparatet.¹¹¹ Innovasjon Norge er representert med kontorer i alle fylker. I tillegg har Innovasjon Norge kontorer i 31 land. Målet er at det skal gå én linje fra distriktskontorene til utekontorene slik at Innovasjon Norge kan være med bedriften hele veien fra en lokal idé skapes, til en global mulighet realiseres.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse ble de kun- deansvarlige på distriktskontorene bedt om å angi hvor ofte de har hatt kontakt med ett eller flere utekontorer det siste året. Figur 6 viser omfanget av kontakt med utekontorene.

Figur 6 Kundeansvarliges kontakt med utekontorene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 225.

Det varierer hvor ofte de kundeansvarlige har kontakt med utekontorene. Nesten halvparten, 45 prosent, har hatt kontakt med utekontorer 'noen få ganger' det siste året, mens 9 prosent ikke har hatt noen kontakt.

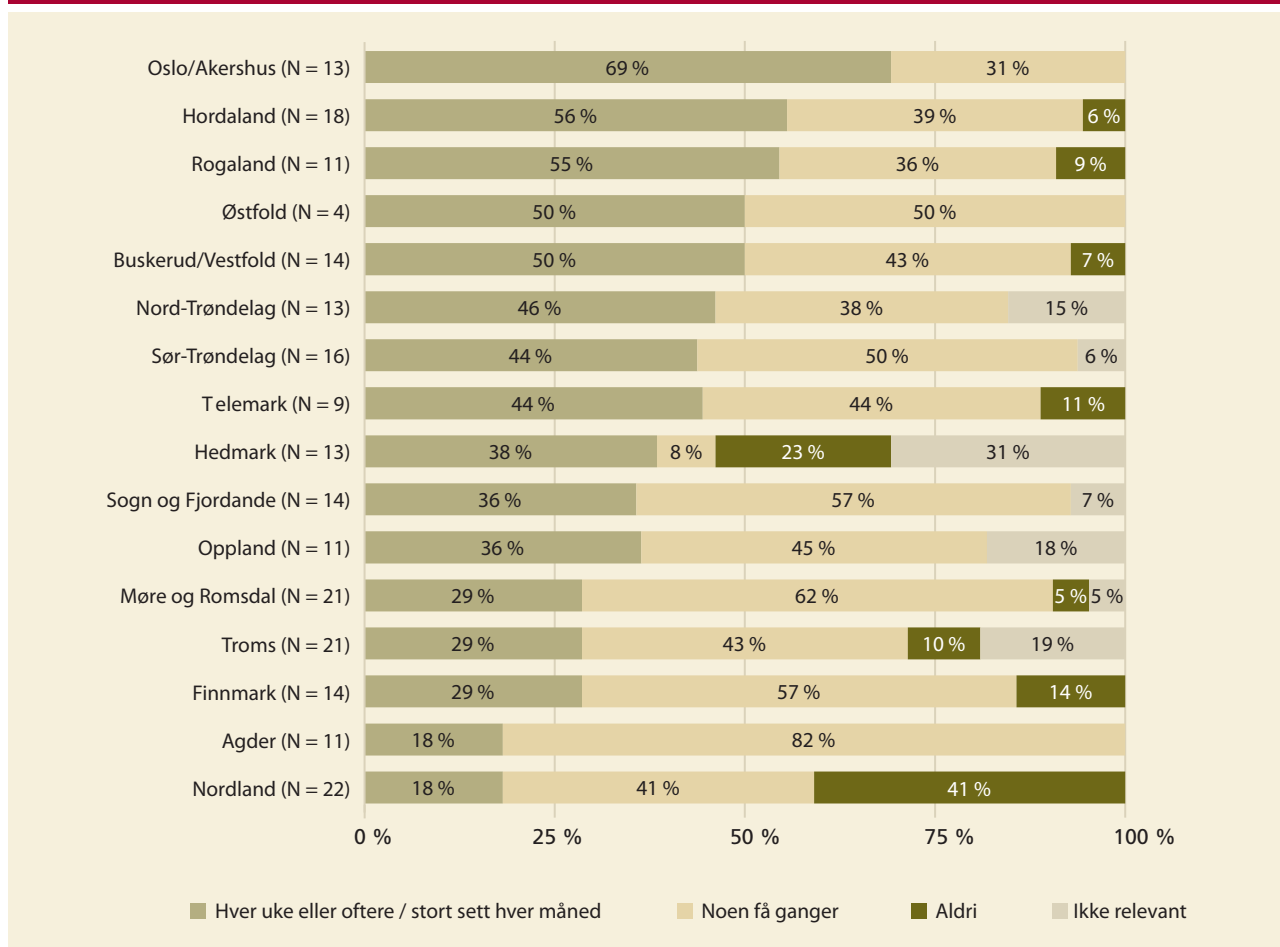
Figur 7 viser omfanget av de kundeansvarliges kontakt med utekontorer det siste året fordelt på de ulike distriktskontorene.

¹¹¹) St.prp. nr. 51 (2002–2003), s. 30 og 31.

¹⁰⁹) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

¹¹⁰) Strategisk retning for Innovasjon Norge, vedtatt 25. mai 2004.

Figur 7 Distriktskontorenes kontakt med utekontorene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 225.

Av figur 7 går det fram at det er stor variasjon mellom distriktskontorene når det gjelder hvor ofte de kundeansvarlige har kontakt med utekontorene. Andelen ved distriktskontorene som svarer at de ikke har hatt kontakt med utekontor det siste året, varierer mellom 5 og 41 prosent, mens andelen som har hatt kontakt 'hver uke eller oftere' varierer mellom 18 og 69 prosent.

Enkelte kundeansvarlige gir i kommentarene til spørreundersøkelsen uttrykk for at det er for lite kontakt mellom utekontorene og distriktskontorene. Selv om det har blitt et økende fokus i Innovasjon Norge på internasjonalisering, har man fortsatt for lite kjennskap til hverandres roller og virkemidler, og den internasjonale virksomheten har ikke fått feste i organisasjonen. Direktøren av et distriktskontor påpeker i intervju med Riksrevisjonen at utfordringen nå er å få samspillet mellom distriktskontorene og utekontorene til å fungere, og få begge sider til å kjenne til kompetansen og begrensningene hos den andre.

Tekstboks 3 Sitater fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

"Utekontorene fungerer bra, men det er fortsatt for liten kontakt mellom utekontorer og distriktskontorer. Utekontorene kjenner for lite til distriktskontorenes rolle og virkemidler og vice versa."

"Fortsatt behov for bedre samhandling ute og hjemme – distriktskontorene og utekontorene har forskjellige målekriterier."

Sitat kundeansvarlige i Innovasjon Norge

Utekontorene mener at det er et stykke igjen før Innovasjon Norge er integrert som én organisasjon med en felles bedriftskultur og forståelse for hvordan de ulike delene av organisasjonen jobber. Flere peker likevel på at det er en positiv utvikling.

Utekontorene opplyser blant annet at de får lite respons på sine henvendelser til distriktskontorene, og flere kontorer har opplevd å ikke få tilbakemeldinger på forespørsler til distriktskontorene. Flere av utekontorene får også i svært liten grad formid-

let bedriftshenvendelser fra distriktskontorene. Lederen av et utekontor opplyser at hun det siste året har til gode å få én direkte henvendelse fra et distriktskontor på eget initiativ. Hun mener distriktskontorene generelt framstår som passive når det gjelder å ta kontakt med utekontorene, og at de i liten grad tar initiativ til å etablere samarbeid.

Flere kundeansvarlige ved distriktskontorene påpeker i kommentarene til spørreundersøkelsen at bedriftene som de arbeider med, ikke er aktuelle når det gjelder internasjonalisering. Noen viser til at internasjonalisering er mindre aktuelt innenfor landbrukssektoren. Andre peker på at de jobber med små bedrifter som er i en tidligere fase enn internasjonaliseringsfasen. Det kan for eksempel dreie seg om mindre etableringer og nyetableringer hvor ambisjonene er et regionalt eller nasjonalt marked. Fokuset på internasjonalisering og utekontorenes tilbud kan derfor oppleves som lite relevant når det gjelder de bedriftene disse kundeansvarlige skal betjene.

Tekstboks 4 Sitater fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

"Et distriktskontor jobber ofte med bedrifter i en fase FØR de skal ut / der de styrker sin økonomiske base før en ev. internasjonalisering. Dette gjør at vi kan føle at det et utekontor gjør, ikke er så aktuelt i mange prosjekt."

"Det virker i altfor stor grad som om vår virksomhet skal 'fore' utenlandskontorene med mulige oppdrag. Helt feil vinkling i forhold til våre små og til dels bitte små foretak som vi normalt arbeider med."

Sitat kundeansvarlige i Innovasjon Norge

Også Innovasjon Norge sentralt gir uttrykk for at de største utfordringene med hensyn til å identifisere bedrifter med et internasjonalt potensial, er knyttet til typen bedrifter man er i kontakt med i distriktene i Norge. Disse kan ha en ressursutfordring med tanke på internasjonalisering. Innovasjon Norge mener man må være enda mer bevisst på å jobbe med de rette bedriftene. Det er viktig at de bedriftene som går ut, er de som har forutsetninger for å lykkes på internasjonale markeder.¹¹²

Også flere fylkeskommuner påpeker at Innovasjon Norge har utfordringer knyttet til å integrere utekontorene i organisasjonen. Fylkeskommunen i Telemark mener at visjonen "Vi gir lokale ideer globale muligheter" i liten grad passer på hvordan de opplever Innovasjon Norge i Telemark. Den internasjonale dimensjonen er sterkere initiert i

Innovasjon Norge sentralt enn i Telemark. Fylkeskommunen i Møre og Romsdal påpeker at samarbeidet mellom Innovasjon Norges kontorer i Norge og i utlandet ikke fungerer tilfredsstillende, og at det er utfordringer knyttet til å integrere utekontorene i organisasjonen.

NHO i Møre og Romsdal gir uttrykk for at den største utfordringen for Innovasjon Norge i fylket er å utvikle kontakten med aktuelle utekontorer. Bedriftene bruker i liten grad Innovasjon Norges utekontorer og engasjerer i stedet egne konsulenter for å skaffe seg kontakter og kunnskap om lokalt byråkrati og kultur. Inntrykket er at slik hjelp er vanskelig å få fra utekontorene. De leverer ikke det bedriftene etterspør, og kvaliteten på tjenestene varierer.

Utenriksdepartementet tror ulike kulturer og manglende kunnskap om hverandre kan forklare hvorfor samarbeidet mellom distriktskontorene og utekontorene ikke har fungert som et "sømløst tilbud". Departementet mener imidlertid at dette er i ferd med å endre seg.¹¹³

Fiskeri- og kystdepartementet har erfart at det kan være språkbarrierer på distriktskontorene som gjør at terskelen for å kontakte utekontorene blir stor. Dette har man imidlertid jobbet med når det gjelder Marint verdiskapingsprogram (MVP). MVP styres av team som er sammensatt av representanter fra distriktskontorene, utekontorene og hovedkontoret, og departementet mener at den helhetlige linjen fungerer for dette programmet.¹¹⁴

Hospitering som integrerende tiltak

Det framheves i årsrapporten at ansatte har hatt hospiteringsopphold ved utekontorer og distriktskontorer. Dette er ett av flere tiltak som Innovasjon Norge mener har bidratt vesentlig til å styrke distriktskontorenes kunnskap om utekontorenes tjenester/rolle og deres kunnskap om internasjonalisering generelt. I 2006 var det bare én distriktskontoransatt og sju ansatte ved utekontorene som gjennomførte hospiteringsopphold.¹¹⁵

Spørreundersøkelsen til distriktskontorene viser at flere kundeansvarlige mener det er behov for mer kompetanse på internasjonalisering. Større mulighet for hospitering etterlyses som et tiltak som kan bidra til bedre samarbeid mellom distriktskontorene og utekontorene, og økt forståelse for hverandres virkemidler og arbeidsmåte.

113) Intervju med Utenriksdepartementet 31. januar 2008.

114) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

115) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge.

112) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

Tekstboks 5 Sitater fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

"Det burde ha vært satset mer på utveksling/hospiteringer for å bli kjent med hverandres arbeidsmåte."

"Dette er en del av Innovasjon Norge sin virksomhet som det trengs tid til å utvikle. Det kunne etter min mening bli brukt noe mer ressurser på kompetansetiltak internt her. Trenden i forhold til å involvere utekontorer i saker er positiv, og det er også mer fokus på hjemhenting av kunnskap."

Sitat kundeansvarlige i Innovasjon Norge

Også flere av utekontorene ser hospitering som et mulig tiltak for å få til en felles tenkning mellom distriktskontorer og utekontorer. De utvekslingene som noen har vært med på, har vært av kortere varighet, ofte mellom én og tre uker.

Lederen av ett utekontor sier at det ikke har vært arbeidet systematisk med hospitering og utvekslingsordninger. Et annet utekontor har et arbeidspress som gjør at de ikke kan avse en person i én måned.

Ledelsen i Innovasjon Norge påpeker at det er et mål at distriktskontorene og utekontorene skal samarbeide om å levere tjenester. Innovasjon Norge viser til at distriktskontorene ofte er på utekontorene i forbindelse med oppfølging av bedrifter og enkeltprosjekter, og at det har blitt mer av slik kontakt de siste to årene.¹¹⁶

Nærings- og handelsdepartementet mener det er lite sirkulering av personell mellom ute- og distriktskontorene. Det er bare et par av lederne ved distriktskontorene som jobber eller har jobbet ute. Departementet mener at mange av de ansatte ved utekontorene i liten grad kjenner til hjemmeapparatet.¹¹⁷

4.3.2 Hvilken betydning får varierende grad av kontakt mellom distriktskontorene og utekontorene for Innovasjon Norges tjenestetilbud?

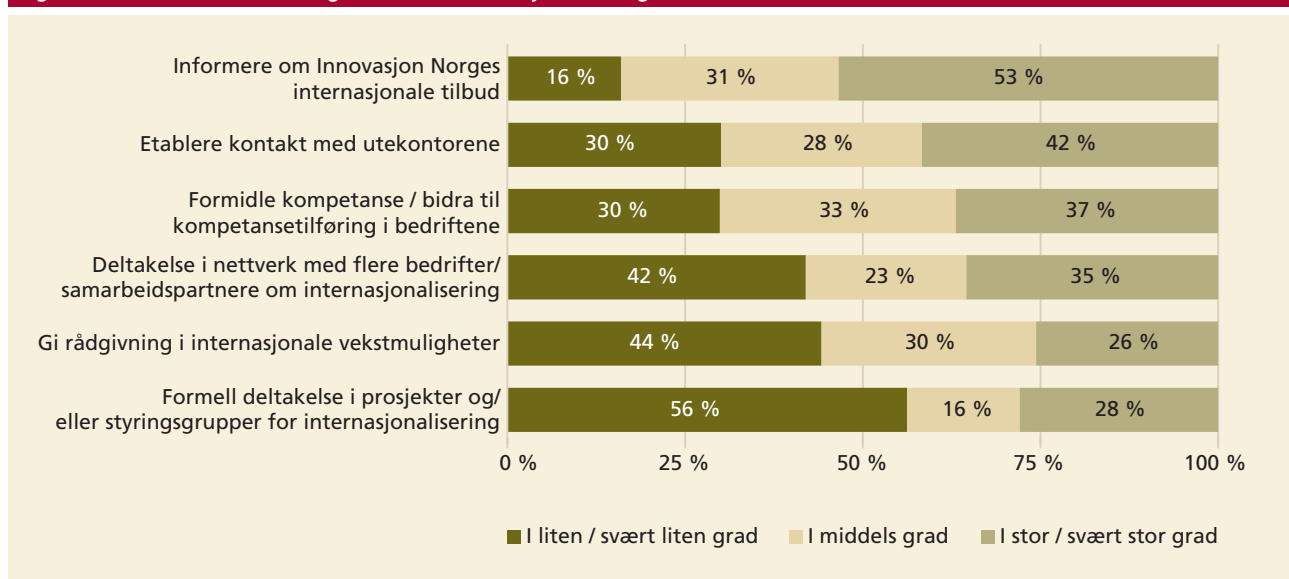
Distriktskontorenes bidrag til internasjonalisering

Innovasjon Norges strategi for internasjonalisering bygger på en forståelse av at internasjonalisering angår alle bedrifter i Norge, og dermed alle ansatte i Innovasjon Norge. Tjenester og kompetanse i Innovasjon Norge må være tilpasset denne virkeligheten.¹¹⁸

I spørreundersøkelsen framkommer det at litt over halvparten av de kundeansvarlige, 53 prosent, oppfatter at eget distriktskontor 'i stor / svært stor grad' har en strategi for hvordan medarbeiderne skal bidra til internasjonalisering. 36 prosent oppfatter at distriktskontoret 'i middels grad' har dette, mens 10 prosent mener at kontoret 'i liten / svært liten grad' har en slik strategi.

De kundeansvarlige ble videre spurt om på hvilken måte de konkret har bidratt til internasjonalisering i sin kontakt med bedriftene. Svarene er framstilt i figur 8.

Figur 8 Hvordan kundeansvarlige bidrar til internasjonalisering



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 209–219.

117) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

118) Internasjonaliseringsstrategi for Innovasjon Norge, vedtatt 20. oktober 2005.

116) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

Figur 8 viser at en relativt stor andel av de kundensvarlige i liten grad er involvert i flere av aktivitetene. Blant annet oppgir 30 prosent at de i 'liten / svært liten grad' har bidratt til internasjonalisering gjennom å etablere kontakt med utekontorene, og 44 prosent har i 'liten / svært liten grad' bidratt med rådgivning i internasjonale vekstmuligheter. Det er flest kundensvarlige, litt over halvparten, som i 'stor / svært stor grad' har bidratt til internasjonalisering gjennom å informere bedriftene om Innovasjon Norges internasjonale tilbud.

Dette bildet kan ses i sammenheng med de vurderingene kundene har gjort av støtten fra Innovasjon Norge. I de fleste tilfellene har støtten i 'ingen / liten grad' bidratt til økt eksport eller til å se nye muligheter i internasjonalt samarbeid (jf. figur 3 i punkt 4.1.2).

Formidling av bedrifter til utekontorene

Innovasjon Norge har utviklet et verktøy som skal bidra til å systematisere og styrke prosessen med å identifisere bedrifter som har kapasitet, kompetanse og vilje til internasjonal satsing. Dette verktøyet skal fungere som en intervju-guide for å kartlegge om bedrifter er 'Willing, Able and Ready (WAR)' for eksportsatsing.¹¹⁹ Innovasjon Norge ønsker at dette skal være et felles verktøy for implementering av felles kriterier og metodikk i Innovasjon Norges forretningsprosess for vurdering av kunder og deres reelle behov.¹²⁰ Et utekontor mener at "WAR-verktøyet" har gjort prosessen med å sile ut de rette bedriftene lettere, men at det fortsatt er utfordringer og muligheter til forbedringer på dette området.

Flere utekontorer gir uttrykk for at lite kontakt mellom utekontorer og distriktskontorer fører til at distriktskontorene i mindre grad enn ønskelig formidler bedrifter som er klare for eksportsatsing, til utekontorene.

Hjemhenting av kunnskap

Gjennom sin internasjonale tilstedeværelse søker Innovasjon Norge å bidra til å hente hjem kunnskap om blant annet økonomiske og/eller politiske endringer, nye eller endrede kundebehov, markedstrender, ny teknologi, livsstilsendringer

m.m.¹²¹ Denne kunnskapen skal gjøres tilgjengelig for norsk næringsliv, politiske myndigheter med flere. Innovasjon Norge skriver i årsrapporten for 2007 at det er satt i gang et arbeid med å forbedre denne delen av virksomheten, blant annet gjennom å utvikle bedre systemer for å formidle og gjøre kunnskapen tilgjengelig.

Innovasjon Norge har i 2007 utviklet en ny tjeneste som kalles "hjemhenting", som skal erstatte de tidligere Innovation Norway Business Development Projects (INBDP). I årsrapporten for 2007 viser Innovasjon Norge til at det til nå blant annet ikke har vært gode nok rutiner for å kvalitetssikre resultatene fra INBDP-prosjektene. Arbeidet med å operasjonalisere den nye hjemhentingstjenesten, som for eksempel forankring, etablering av rutiner og rolleavklaring, vil fortsette i 2008. Hjemhentingstjenesten skal bidra til at norske bedrifter får relevant informasjon om teknologi og markedsmuligheter i andre land. Denne informasjonen er viktig for bedriftenes produkt- og forretningsutvikling og for valg av marked i forbindelse med eksportframstøt.

Flere utekontorer mener at det har blitt mer fokus på hjemhenting av kunnskap og bygging av nettverk. Imidlertid peker flere utekontorer på ulike utfordringer knyttet til dette. Blant annet kan det være en utfordring å få utnyttet muligheten for hjemhenting av kunnskap godt nok fordi man har lite ressurser og mange sektorer å være oppdatert på. Andre utekontorer peker på at det er en utfordring å sikre kontinuitet i arbeidet. De norske utsendingene spiller en sentral rolle i arbeidet med hjemhenting av kunnskap og nettverksbygging, og det er uheldig når disse skiftes ut mer eller mindre samtidig. Det er derfor behov for overgangsordninger for å ivareta kompetansen og nettverkene som de ansatte ved utekontorene sitter med. Det oppleves som en utfordring å få dette institusjonalisert og gjort mindre personavhengig. Det må også legges til rette for at folk er lenge nok på ett sted til å utvikle de nettverkene som er nødvendig for å kunne yte god bistand.

Innovasjon Norge Møre og Romsdal mener at Innovasjon Norge har blitt mye mer aktiv når det gjelder å hente hjem kompetanse fra utekontorene. En forutsetning for at hjemhenting skal fungere, er at utekontorene har nødvendige ressurser og god kjennskap til behovene til Innovasjon Norge i Norge og kundenes behov. Innovasjon Norge Møre og Romsdal opplever å være

119) Willing: Personen/bedriften har de nødvendige ambisjoner, planer og holdninger som skal til for å lykkes. Det foreligger nødvendig forankring i styre og ledelse. Able: Bedriften/personen har nødvendig kompetanse og ressurser for å kunne lykkes. Ready: Mulighetene for å kunne lykkes er avklart for eksempel via produkt- og markedsaksept.

120) Brukerveiledning WAR – diagnoseverktøy. Verktøy for vurdering av kunder og deres behov.

121) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

aktive på å innhente bedriftenes behov og sammenstille disse. Bestillingen sendes deretter til de aktuelle utekontorene.

Fylkeskommunen i Møre og Romsdal mener at Innovasjon Norge ikke er gode nok på tilbakemeldingsfunksjonen når det gjelder utlandet, og at dette varierer mellom utekontorene. Fylkeskommunen mener for eksempel at tilbakemeldinger på markeds- og produktpreferanser innenfor reiseliv er for generelle og derfor svært lite nyttige.

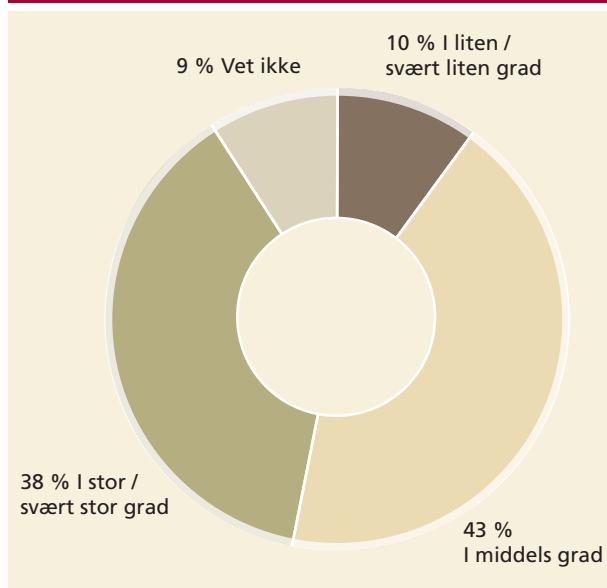
Ledelsen i Innovasjon Norge opplyser at det er et mål i planene for 2008 at 3/4 av hjemhentingprosjektene skal identifiseres i Norge ved at de gjenspeiler bedriftenes behov regionalt. På den måten skal man sikre større anvendbarhet av arbeidet. Denne arbeidsformen er innført i 2008 og innebærer en ny måte å identifisere aktuelle problemstillinger for hjemhenting av kunnskap.¹²²

4.3.3 Er tjenestene tilpasset små- og mellomstore bedrifters behov?

I spørreundersøkelsen ble de kundeansvarlige ved distriktskontorene som har hatt kontakt med Innovasjon Norges utekontorer det siste året, bedt om å vurdere om utekontorene leverer tjenester som tilfredsstillende små- og mellomstore bedrifters behov i sitt fylke. Svarene er framstilt i figur 9.

Figur 9 viser at 43 prosent av de kundeansvarlige 'i middels grad' opplever at utekontorene leverer tjenester som tilfredsstillende små- og mellomstore bedrifters behov, og 10 prosent mener at utekontorene 'i liten / svært liten grad' gjør det.

Figur 9 I hvilken grad de kundeansvarlige opplever at utekontorene leverer tjenester som tilfredsstillende små- og mellomstore bedrifters behov

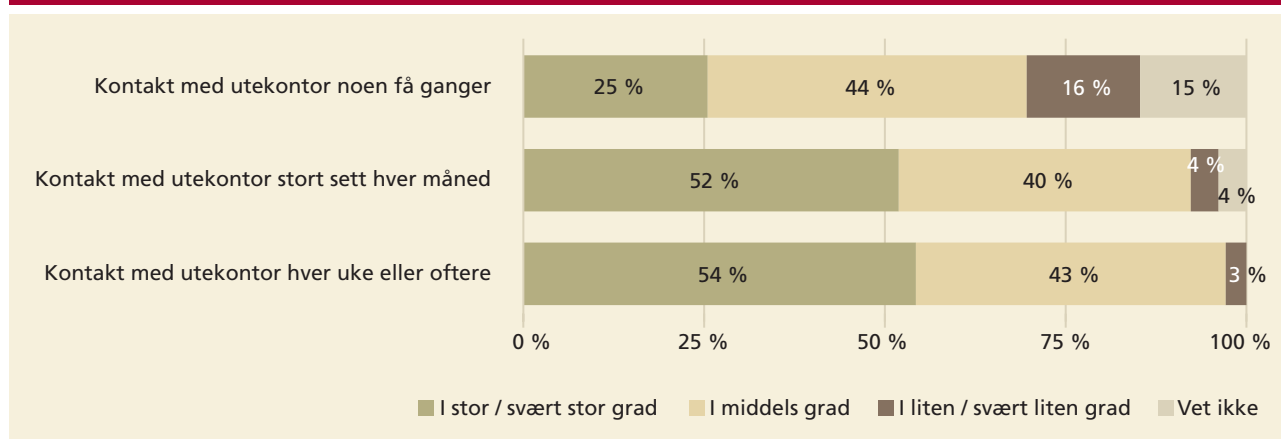


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 189.

Figur 10 viser at kundeansvarlige som ofte har kontakt med utekontor er mer fornøyd med tjenestene enn de som har mindre kontakt. Det kan bety at mer kontakt med utekontorene gir større innsikt og tilfredshet med deres tjenester.

Over halvparten av de som har kontakt med utekontor ukentlig / hver måned, mener at utekontorene leverer tjenester som 'i stor / svært stor grad' tilfredsstillende små- og mellomstore bedrifters behov. Til sammenligning er 25 prosent av de som har kontakt med utekontorer 'noen få ganger', fornøyd med tjenestene. Uavhengig av kontakt mener rundt 40 prosent av de kundeansvarlige at utekontorene 'i middels grad' leverer

Figur 10 Sammenhengen mellom graden av kontakt med utekontor og oppfatning av om utekontorene leverer tjenester som tilfredsstillende små- og mellomstore bedrifters behov



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 189.

122) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

tjenester som tilfredsstillende små- og mellomstore bedrifters behov.

Flere utekontorer viser til at distriktskontorene ikke har tradisjon for å "selge" utekontorenes tjenester til bedriftene. De opplever at distriktskontorene i større grad fokuserer på saksbehandling, og at man derfor ikke har den kompetansen som skal til for å selge prosjekter ved utekontorene.

Flere kundeansvarlige ved distriktskontorene mener at Innovasjon Norge bør bli bedre til å synliggjøre for næringslivet den kompetansen Innovasjon Norge har internasjonalt.¹²³ Også NHOs regionkontor i Telemark og i Møre og Romsdal peker på at det ikke er gjort en god nok jobb med å markedsføre utekontorenes tjenester overfor bedriftene. Utekontorene ser også dette behovet. Flere utekontorer har vært i Norge for å spre kunnskap om de internasjonale markedene og sine tjenester.

Innovasjon Norge Troms mener at begrensningene knyttet til internasjonalisering først og fremst ligger hos bedriftene. Kontoret har relativt få etablerte suksesshistorier å vise til etter at det ble fokusert på internasjonalisering fra 2004/2005. For å løse utfordringene mener Innovasjon Norge Troms at man må heve den generelle kompetansen på internasjonalisering i bedriftene som ikke har hatt eksportambisjoner. Videre må Innovasjon Norge følge bedriftene lenger ut i prosessen. Innovasjon Norge Troms søker å øke kapasiteten og omdisponere tilstrekkelig med ressurser slik at innsatsen mot de bedriftene som er aktuelle for internasjonalisering, kan prioriteres, og at det blir knyttet kontakt med aktuelle utekontorer.

4.3.4 Hvordan fungerer utekontorenes fakturering av tjenester?

Innovasjon Norge har anledning til å ta betalt for sine tjenester. Selskapet har laget en instruks for brukerbetaling der det framgår at graden av brukerbetaling skal tilpasses Innovasjon Norges prioriteringer både med hensyn til kundegruppe og type leveranse.¹²⁴ Brukerbetalte tjenester skal ikke tilbys på områder der det er et godt utviklet tilbud fra private konsulentfirmaer.

I spørreundersøkelsen fikk kundeansvarlige ved distriktskontorene som har hatt kontakt med ett eller flere utekontorer det siste året, spørsmål om

i hvilken grad de oppfatter at fakturering av tjenester hindrer bedriftenes bruk av utekontorene. 21 prosent mener utekontorenes fakturering av tjenester i 'stor / svært stor grad' er et hinder for bedriftene, mens 28 prosent mener dette 'i middels grad' er et hinder. En relativt stor andel av de som har kontakt med utekontorene, oppgir at de ikke vet om brukerbetalingen er et hinder (29 prosent). Det er de kundeansvarlige med hyppigst kontakt med utekontorene som i størst grad mener brukerbetalingen er et hinder for bedriftene. Gruppen som ikke vet om brukerbetalingen er et hinder, har minst kontakt med utekontorene.

I spørreundersøkelsen kommenterer flere kundeansvarlige at det er vanskelig å vite hva oppdrag ved utekontorene koster for kunden, og at det er noe vanskelig å "markedsføre" eget utepapparat siden de har betalte tjenester. Utekontorenes inntjeningskrav skaper ikke riktige forventninger om hva kontorene i Norge kan gjøre sammen med dem. En kundeansvarlig uttaler: "Kommunikasjonen med utekontorene fungerer svært godt, men deres inntjeningskrav gjør at vi ikke bruker dem i så stor grad som vi ønsker. Det blir for komplisert."

Også flere av utekontorene har inntrykk av at distriktskontorene opplever brukerbetalingen som et hinder for å bruke deres tjenester. Utekontorene mener imidlertid at brukerbetalingen er en god ordning som sikrer at de bedriftene som bruker Innovasjon Norge, er engasjerte og villige til å satse, slik at ressursene og nettverket ute blir brukt riktig. I forhold til de totale kostnadene som er knyttet til å etablere seg i et marked, vil ikke brukerbetalingen til Innovasjon Norge være en flaskehals som stenger små bedrifter ute. Utekontorene har ikke inntrykk av at bedriftene opplever brukerbetalingen som problematisk.

Flere utekontorer mener Innovasjon Norge kunne gjort reglene for brukerbetaling enklere. Prisen for den samme tjenesten varierer mellom utekontorene. For distriktskontorene kan det være komplisert å selge prosjekter når de ikke er sikre på hva kostnadene vil bli. Det foreslås at reglene for betaling blir mer standardisert, slik at timeprisen blir lik i alle markeder.

Innovasjon Norges ledelse mener at utekontorenes fakturering av tjenester er fornuftig, og at den bidrar til å få fram bedriftenes nytteevaluering av tjenesteleveransen. Ledelsen mener at instruks om brukerbetaling gir enhetlige prinsipper for

123) Kommentarer som framkommer i Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

124) Brukerbetalingsinstruks for Innovasjon Norge 17. juni 2005, sist revidert 4. juni 2008.

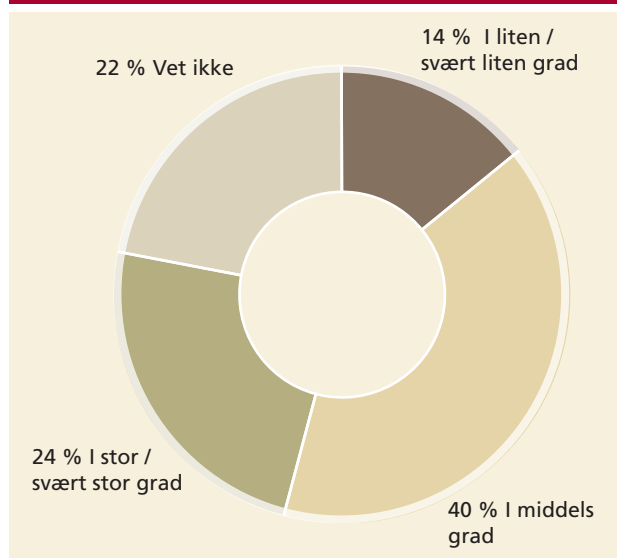
fakturering. Det faktureres også i noe mindre grad enn tidligere.¹²⁵

Nærings- og handelsdepartementet understreker at brukerbetalingen ikke må være i strid med hovedmålsettingen for Innovasjon Norges virksomhet. Innovasjon Norge kan heller ikke konkurrere med private aktører. Departementet kjenner ikke til at det er ulike satser som fører til ulik pris for samme tjenester ved utekontorene. Departementet mener imidlertid at Innovasjon Norge må ta grep hvis dette innebærer en terskel for bruk av utekontorene.¹²⁶

4.3.5 I hvilken grad er reiseliv en integrert del av Innovasjon Norges virksomhet?

I spørreundersøkelsen ble de kundeansvarlige på distriktskontorene som har reiseliv og/eller internasjonal koordinering som sitt ansvarsområde, spurt om i hvilken grad de opplever at det er en felles reiselivssatsing mellom Innovasjon Norges hovedkontor og distriktskontorene. Svarene er framstilt i figur 11.

Figur 11 I hvilken grad de kundeansvarlige opplever at det er en felles reiselivssatsing mellom hovedkontoret og distriktskontorene.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 77.

Figur 11 viser at de fleste, 40 prosent, opplever at det 'i middels grad' er en felles reiselivssatsing mellom hovedkontoret og distriktskontorene, mens 14 prosent mener det 'i liten / svært liten grad' er det.

En relativt stor andel svarer at de ikke vet om det er en felles reiselivssatsing mellom Innovasjon Norges hovedkontor og distriktskontorene. Det er

de kundeansvarlige som har internasjonal koordinering som sitt ansvarsområde, som svarer 'vet ikke', og flere kommenterer at de kjenner lite til bransjen, og hva det jobbes med innen reiseliv.

Dersom man bare ser på de som har reiseliv som sitt ansvarsområde (N = 42), viser spørreundersøkelsen at 29 prosent opplever at det 'i stor / svært stor grad' er en felles reiselivssatsing mellom Innovasjon Norges hovedkontor og distriktskontorene. Imidlertid opplever 57 prosent at det 'i middels grad' er en felles satsing, og 14 prosent at det 'i liten / svært liten grad' er en slik satsing.

Flere kundeansvarlige innen reiseliv etterlyser mer samarbeid og flere arenaer for samspill mellom distriktskontorene, utekontorene og hovedkontoret. De viser til at distriktskontorene jobber med enkeltkunder og produktutvikling mot små bedrifter, mens utekontorene jobber med generell markedsføring. For å øke samspillet mellom kontorene og få til en god produktutvikling er det behov for mer kompetanse slik at utekontorene og distriktskontorene får forståelse for hverandres oppgaver og ansvar.¹²⁷

Integrering av reiseliv på utekontorene

Flere ambassader gir uttrykk for at de ikke har sett de store endringene innenfor reiseliv etter sammenslåingen og opprettelsen av Innovasjon Norge. Inntrykket er at reiselivsdelen er aktiv og i stor grad driver på egen hånd.

Dette inntrykket samsvarer med utekontorenes oppfatninger. Utekontorene framhever at Innovasjon Norge fortsatt har en vei å gå før reiseliv kan sies å være helt integrert i organisasjonen. Reiseliv og næringsliv fungerer godt hver for seg, men det er begrenset hvor mye man samarbeider. Noen gir uttrykk for at næringsliv og reiseliv mer eller mindre arbeider ved siden av hverandre. Dette kan skyldes at det er forskjellige arbeidsformer på reiseliv og næringsliv. Reiseliv fokuserer på markedsføring, og alle bestillinger kommer som et resultat av store markedsføringskampanjer fra hovedkontoret. Videre har reiseliv og næringsliv ulike budsjetter og ulike inntjeningskrav som kan være med på å forsterke opplevelsen av at det er to ulike avdelinger.

Flere utekontorer peker på at det imidlertid er tatt ut en del synergieffekter ved opprettelsen av Innovasjon Norge når det gjelder samlokalisering og felles administrasjon. De opplever også at det på

125) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

126) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

127) Kommentarer som framkommer i Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

regionnivå gjøres stadig flere tiltak for å bedre samspillet mellom næringsliv og reiseliv.

Et utekontor ser at det er en utfordring at det på en del områder er få naturlige forbindelser mellom næringsliv og reiseliv. Kontoret mener dette problemet er identifisert ved hovedkontoret, men det framstår ikke som klart hvilke løsninger hovedkontoret ser for seg.

Innovasjon Norges ledelse viser til at samlokaliseringen i utlandet mellom kontorene til det tidligere Norges Turistråd og Norges Eksportråd har skjedd gradvis. De siste kontorene ble samlokalisert i 2007. Utfordringene med å integrere reiseliv og næringsliv knytter seg blant annet til at disse områdene har ulik erfaring og kompetanse, og at målene med virksomhetene er ulike. Reiseliv og næringsliv forutsetter også ulik kompetanse for å løse oppgavene. Innovasjon Norge understreker at lederen av det enkelte utekontoret i dag er leder for all virksomhet ved kontoret. Kontoret skal være én enhet, og Innovasjon Norge mener dette vil gå seg til etter hvert.¹²⁸

Landbruks- og matdepartementet mener det ligger en synergieffekt i det å satse på landbruk/mat sammen med reiseliv ved at det kan være mange turister som kommer til Norge for å oppleve norsk mat i kombinasjon med å feriere her. Departementet ser positivt på at de to fagmiljøene landbruk og reiseliv kan jobbe sammen innenfor én organisasjon. Departementet tror reiselivsavdelingen i Innovasjon Norge tidligere var mest opptatt av tradisjonelt reiseliv, men det ser en endring nå når samarbeidet mellom reiselivsavdelingen og avdelingen for landbruk og marin sektor har blitt tettere.¹²⁹

Fiskeri- og kystdepartementet har inntrykk av at arbeidet med å oppnå synergieffekter med reiselivsdelen fortsatt er i startgropa. Det er imidlertid tette koblinger mellom reiseliv og eksport innen den marine sektoren, og departementet opplever at Innovasjon Norge har god kompetanse på dette. Innen dette feltet er det mulig å følge hele linjen mellom utekontor og distriktskontor, og departementet ser effekter av sammenslåingen.¹³⁰

Nærings- og handelsdepartementet synes reiseliv er godt integrert i Innovasjon Norges arbeid, og at distriktskontorene, utekontorene og hovedkontoret jobber godt sammen på dette feltet. Det har

tatt tid å få arbeidet på plass, men nå har man kommet langt i Norge med å se markedsføring og innovasjon innen reiseliv i sammenheng.¹³¹

4.3.6 Hvordan fungerer Innovasjon Norges styring av internasjonaliseringsatsingen?

Innovasjon Norges ledelse viser til at det er iverksatt en rekke tiltak i 2007 som skal bidra til en mer koordinert innsats og en felles forståelse for internasjonalisering i organisasjonen. Dette er prosesser og tiltak som nå er implementert, og hvor resultatene forventes å komme i 2008/09.

For å få til en mer koordinert og samordnet innsats innen prioriterte satsingsområder er det blant annet opprettet tverrgående team innen ni ulike bransjesatsinger. Teamene er satt sammen av personer fra distriktskontorene, utekontorene og hovedkontoret som jobber innenfor samme sektor eller fagområde.¹³²

I januar 2008 ble det innført nye rutiner for rapportering for utekontorene. Det skal nå rapporteres månedlig på blant annet kontakt med distriktskontor. Et utekontor tror at dette på sikt vil kunne si om utviklingen går i retning av økt samarbeid mellom distriktskontorene og utekontorene.

Per i dag er det ikke et felles system for ute- og distriktskontorene når kundene tar kontakt med de respektive kontorene, men dette er Innovasjon Norge i ferd med å etablere. Det nye systemet skal ifølge Innovasjon Norge gjøre det enklere for hele organisasjonen å få tilgang til historikken til de ulike kundene og på den måten bidra til å lette kommunikasjonen for hele organisasjonen.¹³³

Innovasjon Norge gir uttrykk for at ambisjonene om samarbeid mellom distriktskontorene og utekontorene er større enn det man har fått til i dag. Innovasjon Norge understreker at internasjonalisering er en gjennomgående dimensjon i organisasjonen. Det legges til grunn at internasjonalisering starter i Norge med distriktskontorenes dialog med bedriftene. Internasjonalisering angår derfor i minst like stor grad de ansatte på distriktskontorene som utekontorene. Det er etablert én felles forretningsmodell som hele organisasjonen arbeider etter.¹³⁴

128) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

129) Intervju med Landbruks- og matdepartementet, 30. mai 2008.

130) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

131) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

132) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

133) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

134) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

Et utekontor gir uttrykk for at det var mye fokus på interne, norske forhold de første årene etter opprettelsen av Innovasjon Norge. Det medførte blant annet at kontoret fikk lite styringssignaler, og at veien til hovedkontoret ble opplevd som lang.

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet tok avklaringen av utekontorenes forhold til Utenriksdepartementet lang tid.¹³⁵ I 2007 inngikk Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge en revidert samarbeidsavtale. Det ble i den forbindelse besluttet at integreringen av Innovasjon Norges medarbeidere i utenrikstjenesten likevel ikke skulle gjennomføres.¹³⁶

Et annet resultat av denne prosessen var at Innovasjon Norge opprettet egne avdelingskontorer som formelt ikke er en del av ambassadene i ni land i Europa.¹³⁷ Ett av de berørte utekontorene gir uttrykk for at denne prosessen både har vært tid- og ressurskrevende, og at den har ført til usikkerhet. Utekontoret har i perioder savnet mer støtte fra Innovasjon Norges hovedkontor. Det er fortsatt enkelte uklareheter knyttet til regnskapsmessige spørsmål. Adskillelsen fra ambassaden fører til at kontoret blant annet må følge stedlige regnskaps- og skatteregler, og de bruker betydelige ressurser på å sette seg inn i dette.

Også flere av distriktskontorene gir uttrykk for at integreringen av den internasjonale dimensjonen i Innovasjon Norge har gått langsomt. Innovasjon Norge Troms mener at man først i 2006 fikk til å skape naturlige kontaktpunkter og måter å jobbe med den internasjonale dimensjonen på. Slik kontoret ser det, er Innovasjon Norge i ferd med å bygge opp en bedriftskultur og et system som forener de ulike delene av organisasjonen.

Innovasjon Norge Møre og Romsdal mener kulturforskjeller i organisasjonen er årsaken til at integreringsprosessen har gått tregt. De peker på at det tidligere Eksportrådet har hatt en kultur på at de har gått inn i større bedrifter, samtidig som de også har jobbet med rådgivning mot kunder. SND derimot har ikke jobbet med rådgivning, men hatt en finansieringsrolle. De ulike kulturene har ikke blitt samkjørt i Innovasjon Norge til tross for signaler om at begge kulturer er like-

135) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

136) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge. Innovasjon Norges aktiviteter i enkelte europeiske land, særlig reiselivsvirksomheten, ble vurdert å ha et omfang som medførte plikt til merverdiavgiftsregistrering for selskapet, og dette ble ansett for å være uforenlig med Norges traktatforpliktelser (Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem).

137) Finland, Sverige, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Nederland, Frankrike, Spania og Italia.

stilte. Innovasjon Norge Møre og Romsdal mener at dette nå begynner å gå seg til. Flere utekontorer viser til at kulturforskjeller mellom det tidligere SND og Eksportrådet gir utfordringer når det gjelder å få til en felles tenkning.

Nærings- og Handelsdepartementet mener Innovasjon Norge fortsatt har et stykke igjen før man kan si at uteapparatet har blitt fullt integrert i organisasjonen. Innovasjon Norge er imidlertid kommet et stykke på vei med å lage felles virkemidler som integrerer innovasjon og internasjonalisering.¹³⁸

Innovasjon Norges ressursmessige prioritering av utekontorene

I internasjonaliseringsstrategien understreker Innovasjon Norge at de skal ha et apparat som er til stede i de mest interessante markedene hjemme og ute. Flere ambassader og utekontorer mener det er nødvendig å øke ressursene for å dekke behovene til norsk næringsliv, blant annet når det gjelder markeder i Kina, Latin-Amerika og i tidligere sovjetiske republikker.

Nærings- og handelsdepartementet mener at det kan synes som om fokuset og tyngdepunktet i Innovasjon Norge ligger på distriktskontorene. Departementet mener Innovasjon Norge i større grad burde styrket virksomheten i utlandet. Departementet stiller spørsmål ved om Innovasjon Norge er tilstrekkelig til stede internasjonalt og har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse på de stedene de faktisk er.¹³⁹

Innovasjon Norges koordinering mellom utekontorene

Flere av utekontorene stiller spørsmål ved om organiseringen av Innovasjon Norges uteapparat er hensiktsmessig. Det vises blant annet til at organiseringen innebærer at til dels svært ulike markeder og bransjer er samlet i én region ut fra geografiske hensyn. Ett kontor i regionen har koordineringsansvaret. Regionkoordinator for Amerika, inkludert Sør-Amerika, sitter for eksempel i New York. Det kan være en utfordring for kontorene i regionen å finne faglige fellespunkter. Regionkoordinatorne har heller ikke alltid tilstrekkelig kunnskap om alle de ulike markedene i regionen. Det medfører at ledelsen og koordineringsansvaret i hovedsak blir konsentrert om administrative forhold, noe som oppleves å ha liten verdi for faglig utvikling.

138) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

139) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

Et utekontor mener at Innovasjon Norge kan bli mer tydelige når det gjelder sektorfokusering og ansvar, og ha en tydeligere strategi for satsingene. Kommunikasjonen med de sektoransvarlige for hele Innovasjon Norge ved hovedkontoret må også bli tydeligere. I dag framstår kontorstrukturen som for fragmentert til å fungere på en god måte.

Flere utekontorer mener også at det er behov for mer koordinering fra hovedkontoret av bedrifters forespørsler overfor utekontorene. Bedrifter henvender seg ofte direkte til flere utekontorer på en gang med likelydende forespørsler. Et eksempel kan være forespørsler om markedsjekk som er en gratis tjeneste for bedriftene. Slike henvendelser er tidkrevende å besvare, og koordineringen kunne i enkelte tilfeller vært bedre. Da ville man unngå at flere utekontorer hver for seg bruker ressurser på å besvare mer eller mindre samme forespørsel.

Enkelte utekontorer mener det kan være en utfordring å få fram relevant intern Innovasjon Norge-informasjon til de lokalt ansatte på grunn av språkforskjellene. Konsernspråket i Innovasjon Norge er norsk, og det gis mindre informasjon på engelsk enn på norsk, særlig på Innovasjon Norges intranett. I noen tilfeller må utekontorene oversette for at de lokalt ansatte skal få den nødvendige informasjonen. Ved enkelte utekontorer er alle enten lokalt ansatte, eller bare lederen er norsk.

4.4 Har Innovasjon Norge en koordinert virkemiddelportefølje overfor brukerne?

4.4.1 Gir virkemiddelporteføljen en oversiktlig og god forvaltning av virkemidlene?

De kundeansvarlige har en viktig oppgave i å veilede og finne fram i virkemidlene for kundene. Mange kundeansvarlige har imidlertid vanskelig for å skaffe seg oversikt over Innovasjon Norges virkemiddelportefølje. I spørreundersøkelsen ble de kundeansvarlige spurt om de oppfatter Innovasjon Norges ulike virkemidler og programmer som oversiktlige i deres daglige arbeid. På dette spørsmålet svarte under halvparten at virkemiddelporteføljen 'i stor / svært stor grad' er oversiktlig (44 prosent). Flertallet svarte 'i middels grad' (44 prosent) eller 'i liten / svært liten grad' (11 prosent).¹⁴⁰

Drøyt halvparten av de kundeansvarlige som synes at virkemiddelporteføljen i liten eller i middels grad er oversiktlig, svarte at det i liten grad går ut over kundene. Selv om virkemiddelporteføljen i utgangspunktet kan være uoversiktlig for de ansatte i Innovasjon Norge, mener mange at de klarer å formidle tilbudet til kunden på en god måte. De øvrige mener imidlertid det kan gå ut over kundene. 11 prosent svarer at en uoversiktlig virkemiddelportefølje i stor grad går ut over kundene, mens 29 prosent mener det skjer i middels grad.

Av kommentarene til spørreundersøkelsen framkommer det at mange kundeansvarlige mener antallet virkemidler og virkemiddelkoder er altfor høyt. En kundeansvarlig anser programmene som "altfor mange og helt uoversiktlige". Spesielt vanskelig blir det på kontorer med få personer, og der én person må dekke mange bransjer og områder. Dersom en kundeansvarlig har få saker på et område, blir det også vanskelig å holde seg orientert om de ulike ordningene. En kundeansvarlig mener det store antallet virkemidler og programmer i seg selv er en klar indikasjon på at forenkling er påkrevd.

Flere kundebehandlere peker i sine kommentarer på at det er for mange virkemidler og programmer. Noen trekker fram at disse er overlappende i forhold til kundens behov. Det kan være vanskelig å få med seg alle programmer som en bedrift kan ha nytte av. Antall tjenester/finansieringstilbud og regler inkludert EØS-regelverket er omfattende. Manglende oversikt kan gå ut over behandlingen av kunder og føre til at de ikke får den leveransen de egentlig har behov for. En kundeansvarlig uttaler:

"Produktutviklingen skjer ikke i forhold til kundens behov, men i forhold til politisk detaljstyring og behovet for å synliggjøre at det skjer noe på de detaljerte områdene. Det fører igjen til at kundeansvarlige må bruke mye tid på samlinger, handlingsplaner, målstyring, rapportering etc. på disse områdene. Da blir det lite tid igjen til kunderettet arbeid, og det egentlige målet som er utvikling av et fremtidsrettet og bærekraftig næringsliv i Norge [...]."

Av kommentarene i spørreundersøkelsen framkommer det at mange kundeansvarlige i Innovasjon Norge er kritiske til opprettelsen av stadig nye programmer og virkemidler, og koordineringen mellom disse. Enkelte kundeansvarlige peker på at det hvert år kommer nye programmer og

140) Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

satsinger som skal prioriteres. Midlene bevilges av ulike departementer, og det gis ulike styrings-signaler og føringer til hvert virkemiddel. Andre trekker fram at smale virkemidler med knappe midler blir aktivt markedsført, slik at det blir mange flere søkere enn det er midler til. Resultatet er skuffede og misfornøyde kunder. Det skaper også forvirring internt i Innovasjon Norge, særlig når det gjelder de gjennomgående satsingene, som satsingene på kvinner og unge. Nisjesatsingene anses for å ha en suboptimal effekt, og saksbehandlingsrutinene internt sies å ha blitt ulogiske. Flere kundeansvarlige tar til orde for å fjerne denne typen "spesialordninger".

Kommentarene viser også at mange kundeansvarlige mener nye programmer og virkemidler i større grad bør inkorporeres i de "ordinære" tilskuddsordningene, og heller komme fram som prioriteringskriterier under disse. Det er bedre å fornye de ordningene som allerede er etablert, sier en kundeansvarlig. Den reelle forskjellen er ofte liten og skaper mer forvirring enn nytte for kunden. En kundeansvarlig ønsker slutt på øremerking og programsatsing, og heller styrke de "ordinære" tilskuddsrammene med tilsvarende beløp. Det vil gjøre det hele langt mer oversiktlig

både for kundene og for de kundeansvarlige. Ved å gjøre virkemidlene mer generelle, slik at de dekker et bredere område, vil behovet for nye programmer og virkemidler bli mindre. Flere peker på at det vil være et løpende behov for forenkling.

Flere kundeansvarlige understreker i sine kommentarer til spørreundersøkelsen hvor viktig det er at virkemidlene og formålet med disse er tydelig kommunisert til både ansatte og kunder, blant annet på hjemmesidene. Det foreslås en standardisering av de ulike fylkene sine hjemmesider der satsingsområdene i de enkelte fylkene kommer tydeligere fram.

4.4.2 Hvordan utvikler og fornyer Innovasjon Norge virkemiddelporteføljen?

Nærings- og handelsdepartementet har de siste årene bedt Innovasjon Norge om å foreta en vurdering i årsrapporten av oppgaver som kan avsluttes og reduseres til fordel for en større konsentrasjon om oppgavene med høyest prioritet. Innovasjon Norge foretar, som en del av den årlige plan- og budsjettprosessen, en overordnet vurdering av virkemiddelrammene for de ulike tjenester og programmer med sikte på å øke eller

Tekstboks 6 Innovasjon Norges forenklinger de siste to årene

Tjenestene som inngår i programmet Internasjonal Vekst, erstattet fra 2007 tidligere internasjonaliserings- og rådgivningstjenester. Det er også nylig utviklet en kompetansetjeneste for "hjemhenting av kunnskap" som henger tett sammen med de internasjonale rådgivningstjenestene. Dette er eksempler på tjenester som Innovasjon Norge mener er spesielt viktige når det gjelder ambisjonen om å "identifisere og utnytte muligheter internasjonalt". Innovasjon Norges tjenester som rettes mot å gi norske bedrifter bedre utnyttelse av de mulighetene som ligger i EØS-avtalen, samles fra 2008 i et nytt program som kalles "Bedrift i EU".

Innenfor entreprenørskapssatsingen er det i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet etablert en ny finansieringstjeneste, NyVekst, som retter seg mot topp- og vekstetablerere. Det er igangsatt et arbeid for å vurdere behovet for å utvikle et program rettet mot denne målgruppen. Kompetanseprogrammet er i 2008 fortsatt under utvikling blant annet når det gjelder utvikling av et mer helhetlig tilbud av modulbaserte kompetansetjenester. I tilknytning til satsingen Nettverksbasert innovasjon og omstilling er det utviklet en ny tjeneste: *Bedriftsnettverk*. Tjenesten fyller blant annet et behov for supplement til Arena-programmet og erstatter den tidligere tjenesten som ble kalt internasjonale flerbedriftsprosjekter. I tråd med oppdragsbrevet for 2008 er Innovasjon Norge i gang med utvikling og pilotering av en "programsatsing tilknyttet profilering og omdømmebygging". Innovasjon Norge har også etablert et nytt program basert på oppdrag fra Utenriksdepartementet (*Samarbeidsprogrammene for Romania og Bulgaria*).

Basert på evalueringen av Innovasjon Norges fire stipender (oppfinnerstipend, BU-stipend, etablererstipend og inkubatorstipend) er det besluttet å arbeide for at disse samles til ett stipend.

I 2007 ble to programmer avviklet: *NT-programmet* (KRD) og *Innovasjon Møbel* (NHD). I 2008 vil det bli vurdert avvikling eller outsourcing av tjenestene *Etablerer.no*, *Styrekandidat*, *Eksportkandidat* og *Strukturfondet for fiskeflåten*.

Innovasjon Norge legger stor vekt på strukturering av porteføljen, slik at det skal være så enkelt som mulig å forholde seg til innholdet i porteføljen, og at antall tjenester og programmer ikke skal øke i vesentlig grad. Et eksempel på dette er at restruktureringen av "Internasjonal Vekst" har resultert i at antall internasjonale rådgivningstjenester er redusert fra åtte til tre.

redusere ressursinnsats i det kommende året. Vurderingen blir gjennomført ut fra de prioriteringene som kommer til uttrykk i Innovasjon Norges masterplan og mottatte oppdragsbrev, og gjøres per satsingsområde og samlet for tjenesteporteføljen. Ifølge årsrapporten legger Innovasjon Norge vekt på at det kan være vanskelig for medarbeidere å anbefale å avvikle tjenester man selv har vært med på å utvikle og levere. Vurderinger på satsings- og porteføljenivå skal gi nødvendig avstand til de enkelte tjenestene.¹⁴¹

Når statsbudsjettet legges fram, prioriterer ledelsen tjenestene basert på forslagene til utvikling og avvikling, og de tjenestene som foreslås videreført. Storparten av tjenesteporteføljen videreføres normalt fra ett år til et annet. Dette henger sammen med at tjenester kan være definert med en gitt varighet (programmene), at en stor del av tjenestene skaper gode resultater, og at store endringer i Innovasjon Norges tilbud til næringslivet i seg selv bare vil bidra til mindre stabile rammebetingelser.¹⁴²

141) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge, s. 127–128.

142) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge, s. 128

5 I hvilken grad bidrar Innovasjon Norges finansielle virkemidler til innovasjon?

5.1 Finansierer Innovasjon Norge innovative prosjekter?

Innovasjon Norge registrerer om prosjektene er innovative i sin interne saksbehandling (MRS-systemet).¹⁴³ Innovasjon Norge har definert to hovedkategorier: innovasjon I og II som består av stigende nivåer av innovasjon. Innovasjon I har lavest innovasjonsgrad og omfatter også innovasjon på fylkes- og bedriftsnivå. Dette innebærer at det er tilstrekkelig at innovasjon betyr noe nytt for den enkelte bedriften eller i det enkelte prosjektet.

5.1.1 Andel prosjekter som er registrert som innovative

Figur 12 viser andelen prosjekter som er registrert som innovasjon I og II totalt sett for alle prosjekter, og omfatter midler gitt både av Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regio-

naldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Kategorien "annet" innebærer formål som blant annet kapasitetsutvidelse, rasjonalisering, kompetanseutvikling og utvikling av næringsmiljøer og nettverk.

Rundt 50 prosent av prosjektene som Innovasjon Norge finansierte i 2006 og 2007, er ikke registrert som innovasjon I eller II. I 2005 var andelen prosjekter som ikke var registrert som innovasjon I eller II, 56 prosent. I 2007 var andelen registrert som innovasjon I, 26 prosent, mens innovasjon II, som er på et høyere nivå, utgjorde 24 prosent av prosjektene. Dette er en liten økning fra 2005, da andelen innovasjon utgjorde 44 prosent (22 prosent både for innovasjon I og II).

Tekstboks 7 Innovasjon Norges definisjon av "innovasjon"

Innovasjon I omfatter innovasjon på:

- *fylkesnivå*: Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som tar sikte på produksjon av produkter og tjenester eller bruk av produksjonsprosesser og organisasjonsformer som tidligere ikke er produsert eller benyttet i andre bedrifter i fylket. Formålet skal primært benyttes første gang slike introduseres i fylket, men kan også omfatte prosjekter som styrker regionalt prioriterte innovasjonsmiljø.
- *bedriftsnivå*: Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som ikke representerer noe nytt enten i form av nye produkter, tjenester, produksjonsprosesser eller organisasjonsformer annet enn for den aktuelle bedriften.

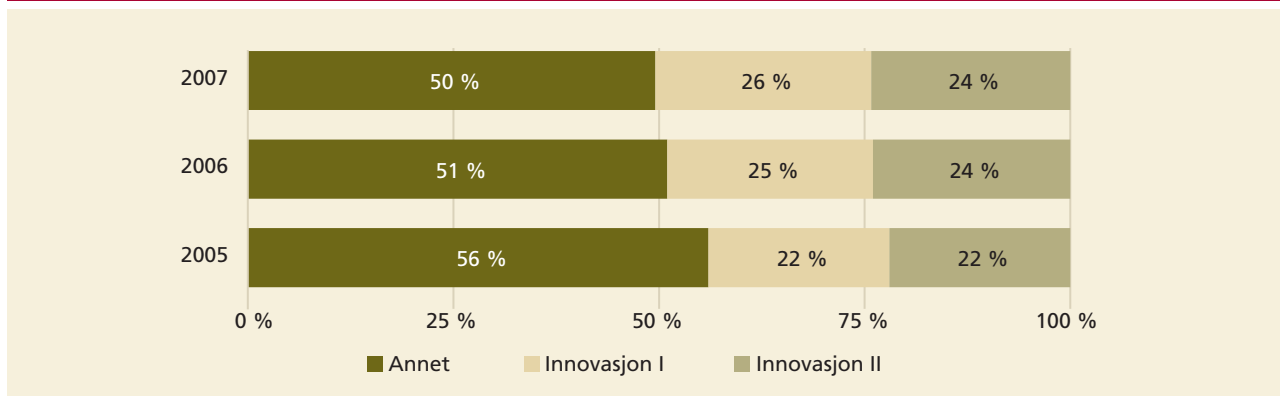
Innovasjon II omfatter innovasjon på:

- *internasjonalt nivå*: Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som tar sikte på å utvikle og introdusere produkter og tjenester som er nye på et internasjonalt marked. Videre omfatter formålet prosjekter som fører til nye produksjonsprosesser og organisasjonsformer som ikke er kjent internasjonalt.
- *nasjonalt nivå*: Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som tar sikte på å utvikle og introdusere produkter og tjenester som er nye på det nasjonale markedet, og prosjekter som omfatter utvikling og bruk av nye produksjonsprosesser eller organisasjonsformer som ikke er introdusert på nasjonalt nivå. Det omfatter også introduksjon av tidligere eksporterte produkter og tjenester på nye markeder utenlands.
- *bransjenivå*: Omfatter prosjekter i nye eller eksisterende bedrifter som tar sikte på å utvikle og introdusere produkter og tjenester som tidligere er kjent i andre bransjer, i en ny bransje. Videre omfatter formålet prosjekter som fører til at produksjonsprosesser og organisasjonsformer som er benyttet i én bransje, overføres til en annen.
- *idéutvikling*: Omfatter utvikling av ideer med sikte på lisensiering av produkt, tjeneste eller produksjonsprosess. Dette vil være et typisk formål for oppfinnertstipend.

Kilde: Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

143) Ved registrering av formål kan det kun velges ett formål per prosjekt.

Figur 12 Andel av tildelingene registrert som innovasjon I og II, 2005–2007



Kilde: Registerdata Innovasjon Norge. Transportstøtte og kompensasjon arbeidsgiveravgift er fratrukket. N = 6 765 (2005), 6 643 (2006) og 6 305 (2007).

Figur 13 viser prosjekter som er registrert som innovative, målt i andelen av netto innvilget beløp. Den viser at andelen av innvilget beløp til prosjekter registrert som innovative, også har økt fra 2005 til 2007. 45 prosent av de innvilgede midlene i 2007 gikk til innovativt registrerte prosjekter (I og II), mot 33 prosent i 2005. Prosjekter registrert som innovasjon II utgjorde 24 prosent av innvilget beløp i 2007, mot 18 prosent i 2005.

Tabell 1 Gjennomsnittlig netto tildelt beløp i kroner, 2005–2007¹⁴⁴

	2005	2006	2007	Prosentvis endring 2005–07
Innovasjon II	506 440	685 420	686 139	+ 35,5
Innovasjon I	391 315	423 844	535 359	+ 36,8
Annet	732 353	707 456	748 237	+ 2,2

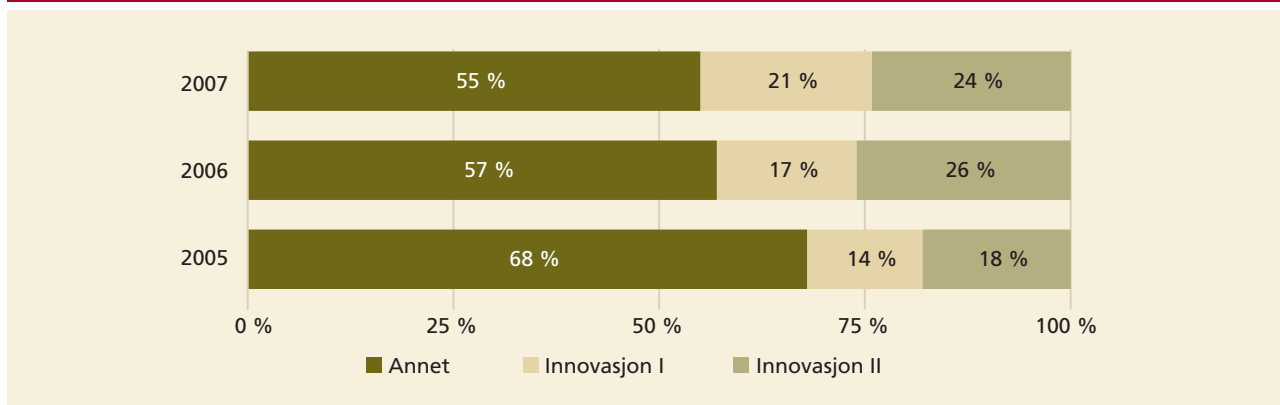
Kilde: Registerdata Innovasjon Norge.

Figur 13 viser at økningen i andelen midler til prosjekter som er registrert som innovasjon II, først og fremst skjedde fra 2005 til 2006. En årsak er at

gjennomsnittlig tildelt beløp per prosjekt økte (tabell 1). Dette betyr at Innovasjon Norge tildeler mer midler til færre prosjekter, noe som synes å være i tråd med Innovasjon Norges strategi om å gjøre "mer for færre" bedrifter. Dette gjelder først og fremst de innovative prosjektene.¹⁴⁵ De prosjektene som ikke er registrert som innovasjon I eller II, får likevel mest støtte i gjennomsnitt. Totalt netto innvilget beløp i 2007 var 4,27 mrd. kroner fordelt på 6 305 prosjekter.

Definisjonen av innovasjon I (innovasjon på bedrifts nivå) i Innovasjon Norges MRS-system åpner for at alle prosjekter som utgjør "noe nytt" internt i bedriften, registreres som innovasjon. I noen tilfeller innebærer dette nye produksjonsmidler eller prosesser som er svært nyskapende for bedriften. I andre tilfeller kan det dreie seg om innkjøp av utstyr eller produkter som er allment tilgjengelig på markedet, men som bedriften ikke har fra før. Det er saksbehandlers fortolkning av hvor store endringer i bedriften definisjonen krever, som avgjør hvordan prosjekter registreres.

Figur 13 Andel av innvilget beløp registrert som innovasjon I og II, 2005–2007



Kilde: Registerdata Innovasjon Norge. Transportstøtte og kompensasjon arbeidsgiveravgift er fratrukket. N = 4,12 mrd. kr (2005), 4,19 mrd. kr (2006) og 4,27 mrd. kr (2007).

144) Gjennomsnittlig tildelt beløp for den enkelte kategori framkommer som totalt netto tildelt beløp delt med antall tildelinger tilhørende denne kategorien. "Netto" = Totalt innvilget beløp ved første gangs saksbehandling fratrukket eventuell reduksjon i prosjektomfanget/kostnader i løpet av året.

145) Gjennomsnittlig tildelt beløp per lån er vesentlig høyere enn tildelt beløp til de som mottar tilskudd. En større andel av prosjektene som mottar lån, er ikke registrert som innovative. Dette gjør at låneordningene bidrar til å øke gjennomsnittlig beløp for de ikke innovative prosjektene.

Enkelte kundeansvarlige i Innovasjon Norge sier det kan være litt kunstig å kalle tilfeller som blir kategorisert som "bedriftsrettet innovasjon", for innovasjon. I noen tilfeller kan kapasitetsutvidelser bli regnet som innovasjon under gitte betingelser, for eksempel for bedrifter i distriktene, selv om dette vil være tvilstilfeller.¹⁴⁶

Et eksempel på et prosjekt registrert som "innovasjon på bedriftsnivå", er et selskap som fikk tilskudd og lån for bygging av et nytt forretnings- og produksjonslokale. Det eneste som er nytt for bedriften, er at produksjon og salg kan foregå i samme forretningsbygg. Et annet eksempel på "innovasjon på bedriftsnivå" er at en eier av en avlshest ønsket å benytte hesten til hesteskys. Endringen for bedriften er at hesten blir brukt til turisme, og ikke bare avl.¹⁴⁷

Tekstboks 8 Case fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Et gårdsbruk tar over driften av et lokalt steinverk. Søker er gårdbruker og vil overta driften av et lokalt steinverk på nabotomten. Søker ønsker gjennom kjøpet å skaffe seg en tilleggsnæring til gårdsdriften. Dette vil bli en ny næringsvirksomhet på gårdsbruket. Vedkommende søker om lån og tilskudd i forbindelse med kjøp av utstyr og overtakelse av leieavtale om driften av steinverket. Tidligere eier har drevet verket i mange år og vil etter salget gå av med pensjon.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse ble de kundeansvarlige i Innovasjon Norge bedt om å registrere et prosjekt som innovativt eller ikke, for å undersøke hva som er gjeldende registreringspraksis for slike prosjekter.

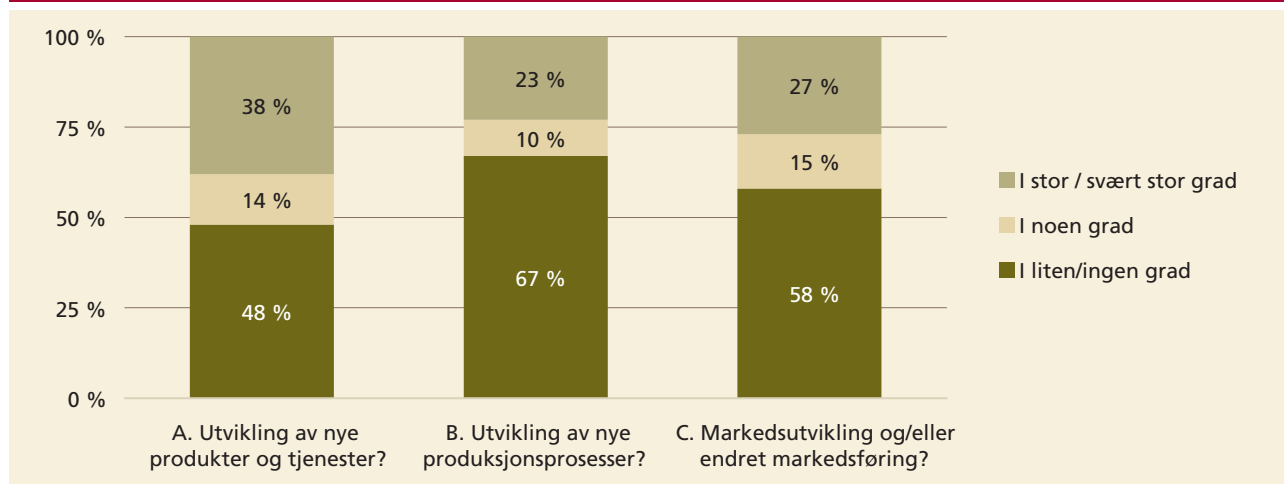
188 kundeansvarlige tok stilling til om et prosjekt om overtagelse av et steinverk (jf. tekstboks 8) skulle registreres som innovativt. Omkring halvparten (49 prosent) svarte at de ville ha registrert prosjektet som innovativt. De viser til at gårdsbruket tilføres en ny form for virksomhet ved siden av den tradisjonelle gårdsdriften, og kan etter en lojal fortolkning av definisjonen registreres som innovativt. Den andre halvparten (51 prosent) som ikke registrerte prosjektet som innovativt, viser til at det er en ren virksomhetsoverdragelse og ikke innebærer noen ny virksomhet. Driften av steinverket er kun nytt for gården, og ikke for det lokale markedet steinverket skal levere til. Eksempelene viser at lite vesentlige endringer i bedriften kan føre til at prosjekter registreres som innovative i tråd med Innovasjon Norges definisjon.

5.2 Bidrar Innovasjon Norges finansielle virkemidler til innovasjon i bedriftene?

Innovasjon Norge gjennomfører årlig kundeeffektundersøkelser. Bedrifter som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge, blir spurt om hvilke effekter og endringer prosjekter har ført til i løpet av de siste fire årene. Bedriftene blir blant annet spurt om prosjektet har ført til utvikling og innovasjon på ulike områder. Figur 14 viser andelen bedrifter som har hatt prosjekter som har ført til utvikling på disse områdene.

Halvparten av prosjektene har ifølge bedriftene ikke gitt utvikling av produkter/tjenester, produksjonsprosesser og/eller markedsutvikling/markedsføring (jf. figur 14). 48 prosent av bedriftene har ikke utviklet nye produkter eller tjenester, og enda

Figur 14 I hvilken grad prosjektet har ført til utvikling av nye produkter og tjenester, produksjonsprosesser og markedsutvikling



Kilde: Kundeeffektundersøkelsen 2007. N = 644 (A), 641 (B) og 638 (C).

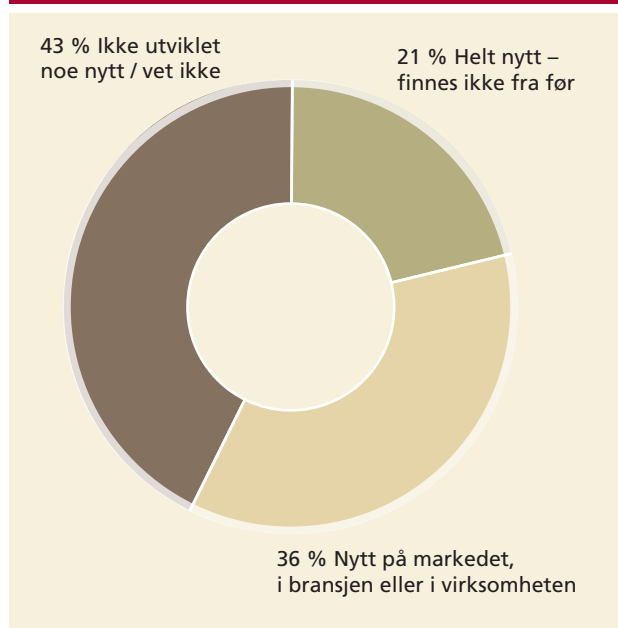
146) Intervju med kundeansvarlige og ledelse ved Innovasjon Norge Telemark.

147) Eksempler fra Innovasjon Norges saksinnstillinger, Riksrevisjonens mappegjennomgang.

færre prosjekter har utviklet produksjonsprosess eller markedsutvikling/markedsføring. Figur 14 viser også at i den grad støtten har ført til en utvikling, er det særlig innenfor utvikling av produkter og tjenester (38 prosent).

Figur 15 viser bedriftenes beskrivelse av resultatet av prosjektet.

Figur 15 Bedriftenes beskrivelse av resultatet hvis det er utviklet et produkt, tjeneste, produksjonsteknologi- eller metoder



Kilde: Kundeeffektundersøkelsen 2006. N = 677.

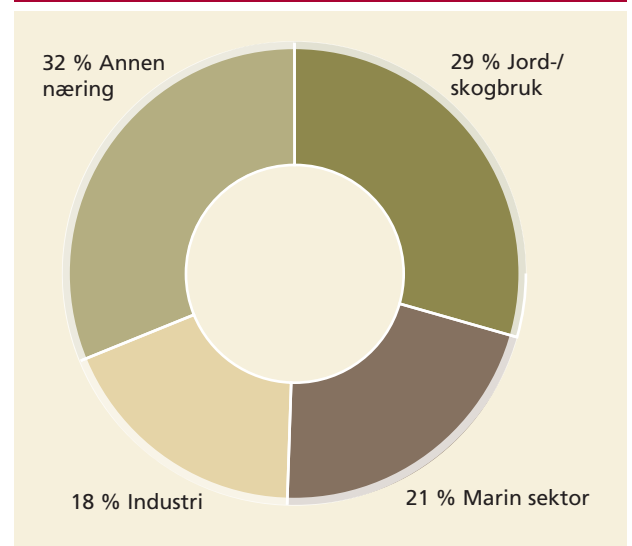
Av figur 15 går det fram at 21 prosent av bedriftene beskrev prosjektet som innovativt, dvs. 'helt nytt – finnes ikke fra før'. 36 prosent beskriver prosjektet som noe nytt, enten for det norske markedet, for bransjen eller for virksomheten selv.

5.3 Hvilke finansielle virkemidler bidrar til innovasjon?

5.3.1 Innovasjon innen sektorer

Figur 16 viser de største sektorene for Innovasjon Norge etter tildelte midler i 2007.

Figur 16 Fordeling av innvilgede midler fra Innovasjon Norge etter sektor, 2007

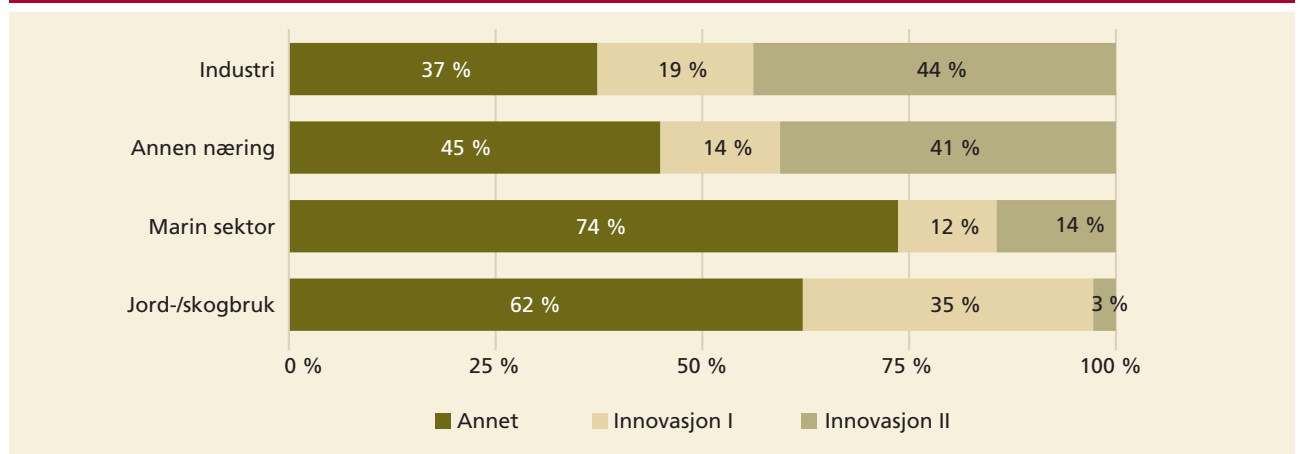


Kilde: Registerdata Innovasjon Norge. N = 4,27 mrd. kroner.

Totalt utgjør tildelte midler innen landbruk 1,25 mrd. kroner (29 prosent), mens 914 mill. kroner (21 prosent) ble tildelt innen marin sektor. Industri utgjør den tredje største sektoren for Innovasjon Norge med 773 mill. kroner i 2007 (18 prosent). Alle andre næringer utgjør 32 prosent av tildelingene til Innovasjon Norge.

Figur 17 viser andelen tildelte midler som er registrert som innovasjon I og II, fordelt etter sektorer.

Figur 17 Andel av tildelte midler på ulike sektorer fordelt etter innovasjonsgrad, 2007



Kilde: Registerdata Innovasjon Norge. N = 4,27 mrd. kroner.

Figur 17 viser at jord-/skogbruk og marin sektor som får om lag halvparten av de totale tildelingene til Innovasjon Norge, har færrest innovative prosjekter. 62 prosent av prosjektene innen jordbruk/skogbruk er ikke innovative, og bare 3 prosent er på et høyt nivå (II). Det er dermed svært lavt innovasjonsnivå i de prosjektene som Innovasjon Norge finansierer i denne sektoren. Dette må ses i sammenheng med at viktige virkemidler innen denne sektoren, som BU-midler og lån til landbruket, er blant de virkemidlene med lavest innovasjonsgrad, jf. punkt 5.3.2. Figur 17 viser at 74 prosent av marine prosjekter ikke er registrert som innovative. Andelen innovasjonsprosjekter på et høyt nivå (innovasjon II) er derimot relativt stor, og mange av disse er prosjekter med innovasjon på et internasjonalt nivå.

5.3.2 Andel innovasjon for utvalgte virkemidler

Figur 18 viser andelen av tildelt beløp registrert som innovasjon fordelt etter utvalgte virkemidler. Disse virkemidlene utgjorde 3,52 mrd. kroner i innvilget beløp i 2007. Netto innvilget beløp for alle virkemidler i 2007 var 4,27 mrd. kroner. Figuren viser at det er stor variasjon mellom virkemidlene. Midler innvilget under inkubatorstipend, etablererstipend, landsdekkende risikolån og distriktsutviklingstilskudd blir i størst grad gitt til innovative prosjekter, mens midlene innvilget under Verdiskapingsprogram for mat, BU-midler,

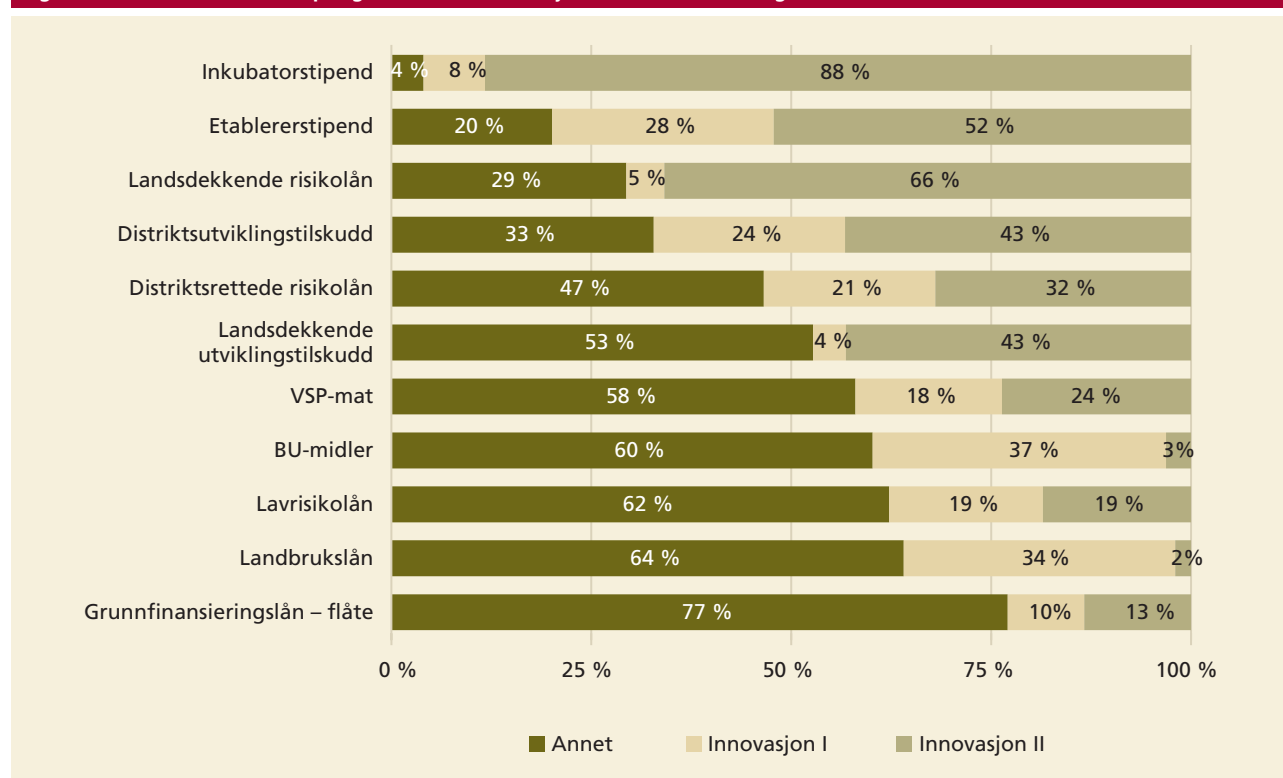
lavriskolån og lavriskolån for flåte og landbruk i stor grad går til prosjekter som ikke er registrert som innovasjon I eller II.

88 prosent av midlene til inkubatorstipend går til prosjekter med innovasjon på et visst nivå (innovasjon II). Prioriteringene som ligger til grunn for etablererstipend, ser også ut til å gi et relativt høyt innovasjonsnivå. Vel halvparten av midlene er gitt til prosjekter registrert som innovasjon II (52 prosent).

Det finnes to risikolåneordninger: distriktsrettede risikolån og landsdekkende risikolån. Figur 18 viser at det er gitt langt mer midler til prosjekter som er registrert som innovative for de landsdekkende enn for de distriktsrettede risikolånene. Mens 47 prosent av midlene som er gitt som distriktsrettede risikolån, gikk til prosjekter som ikke er registrert som innovative, er andelen bare 29 prosent for de landsdekkende risikolånene. Andelen registrert som innovasjon II er høy for de landsdekkende risikolånene (66 prosent), mens bare 32 prosent av midlene til prosjekter i distriktene er registrert som innovasjon II.

33 prosent av midlene innvilget som distriktsutviklingstilskudd, er verken registrert som innovasjon I eller II, mens 43 prosent er registrert som innovasjon II. Andelen midler gitt til prosjekter

Figur 18 Andel av tildelt beløp registrert som innovasjon fordelt etter utvalgte virkemidler, 2007



Kilde: Registerdata Innovasjon Norge. N = 3,52 mrd. kroner.

som er registrert som innovasjon II, er på 43 prosent for de landsdekkende utviklingstilskuddene, noe som er en høyere andel sammenlignet med en del andre virkemidler. Likevel er 53 prosent av denne typen tilskudd ikke registrert som innovasjon I eller II.

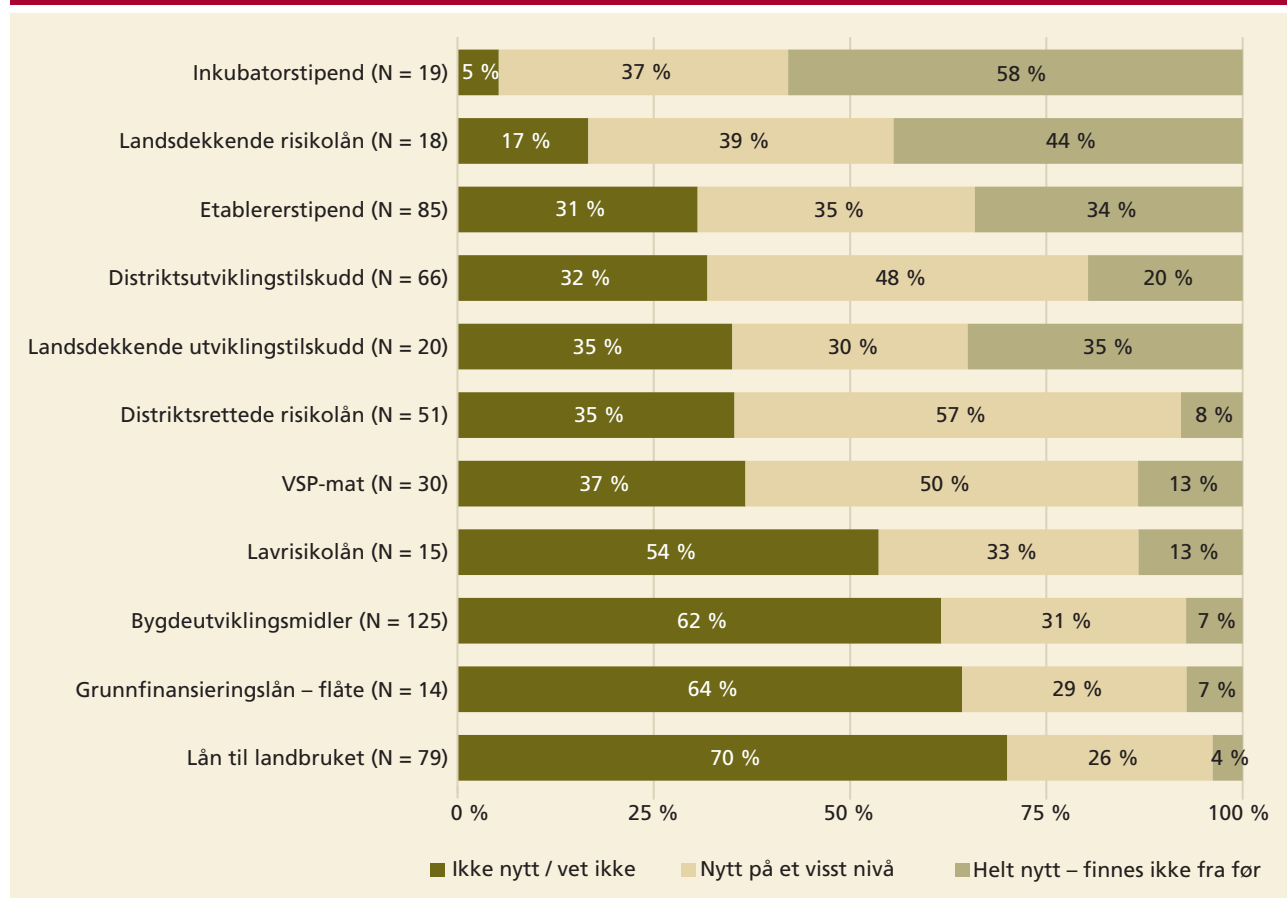
Innovasjon er en uttrykt målsetting for BU-midler og for VSP-mat.¹⁴⁸ 58 prosent av midlene innvilget til matprogrammet og 60 prosent av BU-midlene gikk imidlertid ikke til prosjekter som er registrert som innovative i 2007. Det er likevel høyere grad av innovasjon i matprogrammet enn i BU-midlene. 24 prosent av midlene til denne ordningen går til prosjekter på innovasjonsnivå II. Til sammenligning går bare 3 prosent av BU-midlene til prosjekter registrert som innovasjon II.

Figur 18 viser at 62 prosent av midlene innen ordinære lavrisikolån gikk til prosjekter som ikke er registrert som innovative, mens 19 prosent er registrert som innovasjon II. Innova-

sjon Norge reklamerer med å ha ett av de gunstigste lånetilbudene i markedet til landbruk og landbruksrelaterte næringer.¹⁴⁹ 64 prosent av landbrukslånene går til prosjekter som ikke er registrert som innovative. 34 prosent av midlene går til prosjekter som er registrert som innovasjon I, mens 2 prosent er registrert som innovasjon II. Som for andre lavrisikolån er få flåtelån (23 prosent) registrert som innovative (grunnfinansiering-flåte). Denne andelen er mindre enn tilsvarende tall for landbrukslån, men andelen flåtelån som er registrert som innovasjon II (13,4 prosent) er klart større.

I kundeeffektundersøkelsen som er gjennomført for Innovasjon Norge, er et utvalg bedrifter spurt om prosjektet de fikk støtte til, bidro til innovasjon, og hva resultatet var fire år etter at de mottok støtten eller tok opp lånet. Figur 19 viser bedriftenes beskrivelse av resultatet.¹⁵⁰

Figur 19 Bedriftenes beskrivelse av resultatet inndelt etter mottatt virkemiddel



Kilde: Kundeeffektundersøkelsen 2007.

148) Næringskomiteen har pekt på behovet for å styrke næringsutviklingen for å fremme entreprenørskap og innovasjon. De fylkesrettede BU-midlene skal i større grad brukes til nyskapende og innovative prosjekt, jf Innst.S. nr. 288 (2002–2003). Næringskomiteen har også understreket at verdiskapingsprogrammet er et hovedvirkemiddel for økt matmangfold og innovasjon i matmarkedet, jf Budsjett-innst.S. nr. 8 (2003–2004).

149) Innovasjon Norges hjemmesider.

150) Resultater vises kun for utvalgte virkemidler.

Bedrifter som har fått inkubatorstipend, viser til klart mest innovasjon fire år etter. Mange bedrifter som har mottatt landsdekkende risikolån, etablererstipend og utviklingstilskudd, viser også til innovative resultater, ved at det er utviklet noe nytt.

Relativt mange bedrifter som har mottatt støtte under VSP-mat, eller som har fått distriktsrettet risikolån, har utviklet nye eller delvis nye produkter, tjenester eller produksjonsteknologi eller -metoder. Andelen er over 60 prosent for begge virkemidlene. Relativt få av disse bedriftene har imidlertid utviklet noe helt nytt.

Få bedrifter som har mottatt BU-midler eller midler fra lavrisikoordningene (ordinære lavrisikolån eller flåte- og landbrukslån) oppgir å ha utviklet noe helt nytt. 13 prosent av de som har fått innvilget ordinære lavrisikolån, har utviklet noe helt nytt, mens andelen er 7 og 4 prosent for flåtelån og landbrukslån. 38 prosent av bedriftene som har mottatt BU-midler, oppgir at prosjektene har ført til noe nytt, men bare 7 prosent beskriver denne innovasjonen som noe 'helt nytt - finnes ikke fra før'. Lavrisikolåneordningene og BU-midler fører med andre ord til mindre innovasjon sammenlignet med de andre virkemidlene i figur 19.

Resultatene fra kundeeffektundersøkelsen samsvarer i stor grad med variasjonen mellom virke-

midlene i Innovasjon Norges registreringer av innovasjon.

5.3.3 Små virkemidler har stort innovasjonsbidrag, store virkemidler har lavt innovasjonsbidrag

Tabell 2 viser andelen "innovasjon II" fra Innovasjon Norges registerdata og andelen "helt nytt" produkt, tjeneste eller produksjonsteknologi eller -metode fra kundeeffektundersøkelsen (etterundersøkelsen 2007), dvs. innovasjon på et høyere nivå fordelt etter et utvalg virkemidler. Tabellen viser også virkemidlenes størrelse målt i netto innvilget beløp (mill. kroner).

Tabell 2 viser at ordninger med et stort innovasjonsbidrag kjennetegnes av å være relativt små virkemidler målt i samlede tildelinger. Det ble delt ut 99 mill. kroner i etablererstipend i 2007, mens inkubatorstipend er en mer begrenset ordning (19 mill. kroner). Lavrisikolåneordningene (landbrukslån, grunnfinansiering – flåte og ordinære lavrisikolån) og BU-midler er minst innovative, men utgjør stort sett de største samlede innvilgede beløpene. Disse virkemidlene utgjorde drøyt 2,5 mrd. kroner i netto innvilget beløp i 2007.

Nærings- og handelsdepartementet sier i sine merknader til Riksrevisjonens rapport at dette kan forklares ved at små virkemidler ofte er mer

Tabell 2 Virkemidler kategorisert etter bidrag til innovasjon, 2007

Virkemiddel	Andel "Innovasjon II" ¹	Andel "helt nytt" ²	Tildelinger per virkemiddel 2007 (mill. kroner)
Stort innovasjonsbidrag:			
Inkubatorstipend	88	58	19
Landsdekkende risikolån	66	44	101
Etablererstipend	52	34	99
Middels innovasjonsbidrag:			
Landsdekkende utviklingstilskudd	43	35	70
Distriktsutviklingstilskudd	43	20	436
Distriktsrettede risikolån	32	8	220
VSP-mat	24	13	59
Lavt innovasjonsbidrag:			
Ordinære lavrisikolån	19	13	464
Grunnfinansieringslån – flåte	13	7	675
BU-midler	3,1	7	1 012
Landbrukslån	1,5	4	361

¹⁾ Høyeste innovasjonsnivå i MRS-systemet

²⁾ Høyeste innovasjonsgrad i kundeeffektundersøkelsen

Kilde: Registerdata Innovasjon Norge og kundeeffektundersøkelse (etterundersøkelse) 2007.

skreddersydde til bestemte formål, mens de større ordningene skal ivareta flere formål.¹⁵¹

5.3.4 Innovasjon fordelt etter departementenes budsjettposter

Tabell 3 viser registreringene av innovasjon I og II fordelt etter bevilgende departement og budsjettpost. Tabellen viser utviklingen i perioden 2005–2007.

Tabell 3 viser at andelen prosjekter som er registrert som innovative, særlig har økt for midler under Nærings- og handelsdepartementets budsjett.¹⁵² Det er også midlene til risikolån som viser størst økning. I 2007 utgjorde andelen 71 prosent. Også lavriskolåneordningene, både ordinære og til landbruks- og fiskeriformål, har hatt en viss økning i andelen prosjekter som er registrert som innovative. For disse ordningene er imidlertid nivået lavere, i 2007 var andelen prosjekter registrert som innovative for disse ordningene henholdsvis 38, 36 og 23 prosent.

Når det gjelder tilskudd til regional utvikling over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, har det skjedd lite endring i perioden. Ordningen

ligger imidlertid på et relativt høyt nivå, og om lag 70 prosent av tilskuddene har gått til prosjekter som er registrert som innovative. Denne ordningen er også den som utgjør den største budsjettmessige andelen.

De fylkesvise BU-midlene, som er den største posten i Landbruks- og matdepartementets budsjettkapittel, har i perioden økt andelen prosjekter som er registrert som innovative til 40 prosent i 2007. For de sentrale BU-midlene og VSP-mat har det imidlertid vært en nedgang i andelen prosjekter som er registrert som innovative.

5.4 Hvordan vurderer Innovasjon Norge innovasjon i saksbehandlingen?

I oppdragsbrev for 2006 ga Nærings- og handelsdepartementet uttrykk for at innovasjonsgraden på prosjektene som har fått støtte under Nærings- og handelsdepartementets post 50¹⁵³, har vært noe lav. Departementet uttaler både i 2006 og 2007 at de forutsetter at Innovasjon Norge arbeider aktivt for å øke innovasjonsgraden.

Tabell 3 Andel av innvilget beløp (netto) registrert som innovasjon I og II for utvalgte virkemidler fordelt etter departementenes budsjettposter, i prosent, 2005–2007

Budsjettpost	Virkemidler	2005	2006	2007	Netto innvilget beløp i 2007 (i tusen kr)
NHD 2421.90	Lavrisikolån – ordinære	16	38	38	175 234
NHD 2421.50	Risikolån	40	79	71	71 335
NHD 2421.50	Garanti	28	34	31	1 350
NHD 2421.50	Tilskudd	52	60	51	39 062
KRD 551.60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling – risikolån	55	59	53	117 541
KRD 551.60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling – tilskudd	68	70	69	375 921
LMD 1150.50	VSP-mat	50	55	42	24 831
LMD 1150.50	BU-midler, tilskudd sentralt	45	9	31	7 415
LMD 1150.50	BU-midler, tilskudd fylkesvis	26	34	40	124 904
LMD 1150.50	BU-midler, rentestøtte	19	28	40	270 795
NHD 2421.90	Lavrisikolån – landbruksformål	19	34	36	128 591
FKD 2415.75	Marint verdiskapingsprogram	58	21	52	26 543
NHD 2421.90	Lavrisikolån – fiskeriformål	4	14	23	154 700

Kilde: Årsrapport Innovasjon Norge 2005, 2006, 2007.

151) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 1. september 2008.

152) I denne framstillingen er det ikke skilt mellom innovasjon på nivå 1 og på nivå 2. Den sier dermed ikke noe om i hvilken grad de ulike ordningene er innovative.

153) Nærings- og handelsdepartementet, kapittel 2421, post 50 "Innovasjon – prosjekter, fond".

At departementet mente andelen innovasjon i slike prosjekter var for lav, førte til at Innovasjon Norge i større grad prioriterte prosjekter som tilfredsstilte disse formålskodene. Innovasjon Norge mener at de nå ser resultater av dette arbeidet. Ifølge ledelsen i Innovasjon Norge viser dette at selskapet har fulgt opp Nærings- og handelsdepartementets påpekning.¹⁵⁴

I de årlige plandokumentene (masterplan, satsingsbeskrivelser etc.) og i policydokumenter gir Innovasjon Norge uttrykk for hva de ulike enhetene skal prioritere. Disse er samlet i Bedriftsfinansieringshåndboka.¹⁵⁵ I policyen instrueres organisasjonens ulike enheter til å prioritere innovasjon. Innovasjon Norge ønsker å støtte flere prosjekter på innovasjon II nivå, men presiserer at alle fasene i utviklingskjeden må vektlegges for å realisere innovasjon og øke verdiskapingen.¹⁵⁶

Generelt sies det i Bedriftsfinansieringshåndboka at innovasjons- og internasjonaliseringssjekter skal prioriteres for alle typer virkemidler. Når det gjelder tilskudd, skal innovasjonsprosjekter prioriteres enda sterkere enn tidligere. Det er normalt ikke tilstrekkelig at prosjektet innebærer noe nytt (bare) for bedriften, men prosjektet bør ha nyhetsverdi i en større sammenheng. I de best utbygde delene av distriktsområdet bør nyskappingsgraden være høyere relativt sett enn i mer utpregede utkanter. Vanlige moderniserings- og vedlikeholdstiltak støttes normalt ikke med tilskudd. I praksis er kravet til innovasjon differensiert etter geografisk område, slik at det ikke stilles like strenge krav til innovasjon for bedrifter i distriktene.¹⁵⁷

Bedriftsfinansieringshåndboka gir en beskrivelse av hvordan bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser skal gjennomføres. Innovasjon Norge skal legge avgjørende vekt på at de prosjektene som finansieres, både tilfredsstillt kravene til bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Ett av elementene i en samfunnsøkonomisk analyse er graden av innovasjon. Bedriftsfinansieringshåndboka tar opp verdifastsettelsen av innovasjon og nyskaping i en samfunnsøkonomisk analyse:

154) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

155) "Bedriftsfinansieringshåndboka" er en samling av Innovasjon Norges policy i søknadsbehandlingen, og inneholder konkrete retningslinjer, forklaringer og styrenotater med avklaringer av spørsmål knyttet til søknadsbehandlingen.

156) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

157) Intervju med Innovasjon Norges distriktskontorer i Troms, Telemark og Møre og Romsdal.

"Det kan være vanskelig å anslå denne effekten kvantitativt. I enkelte tilfeller lar det seg imidlertid gjøre. Det kan f.eks. være nye teknologier / nye produkter som sparer samfunnet for store kostnader (f.eks. reduserte helsekøer, lavere vedlikeholdsutgifter på offentlig infrastruktur m.m.). Dersom denne faktoren er vanskelig å kvantifisere, må den i alle fall gis en verbal framstilling. Dette vil som regel være gjort i den bedriftsøkonomiske analysen slik at det er tilstrekkelig å henvise til denne."¹⁵⁸

Bedriftsfinansieringshåndboka gir imidlertid ikke noen nærmere omtale av hvordan innovasjon og nyskaping skal vurderes i tilknytning til bedriftsøkonomisk lønnsomhet.¹⁵⁹ Utover de generelle retningslinjene som er nevnt over, gis det ingen forklaring på hvordan innovasjon og nyskaping skal behandles i søknadsbehandlingen. Det framgår ikke hvordan innovasjon skal kvantifiseres i den bedriftsøkonomiske analysen, eller hvordan dette skal gjøres verbalt. Bedriftsfinansieringshåndboka sier derfor ikke noe om hvordan innovasjon og nyskaping skal vurderes når det gjelder bedriftsøkonomisk avkastning, og heller ikke noe om hvordan kravet til innovasjon/nyskaping skal vektlegges i forhold til andre økonomiske faktorer i beregningen. Kapitlet forklarer for øvrig i detalj hvordan man skal beregne den bedriftsøkonomiske avkastningen.

De landsdekkende midlene har strengere krav til innovasjonshøyde enn de distriktsrettede virkemidlene som er spesielt opprettet med tanke på bedrifter i distriktene. Når det gjelder vektlegging av innovasjon i søknadsbehandlingen, er det et hovedskille mellom lavrisikolån¹⁶⁰ på den ene siden, og risikolån og tilskudd på den andre. Tabell 2 har vist at lavrisikolån i liten grad bidrar til innovasjon i bedriftene (jf. punkt 5.3.3).

Figur 20 viser hvor viktig innovasjonsgrad er for kundeansvarlige i Innovasjon Norge i behandlingen av tilskudd, risikolån og lavrisikolån.

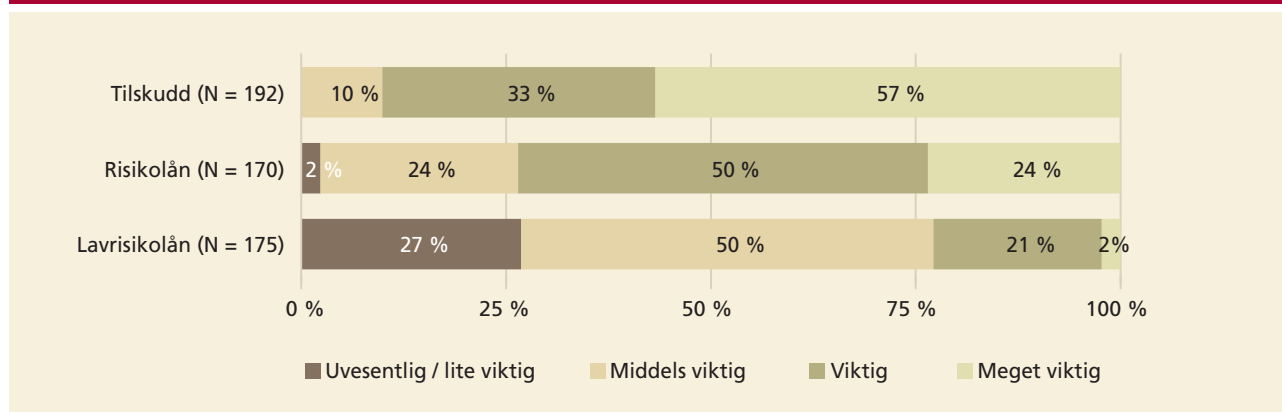
Det viser seg å være stor forskjell på i hvilken grad kundeansvarlige vektlegger innovasjon i behandlingen av søknader om tilskudd, risikolån og lavrisikolån. Et fåtall (2 prosent) svarer at innovasjonsgrad er meget viktig ved behandlingen av søknader om lavrisikolån, mens over halvparten av de kundeansvarlige mener innovasjonsgrad

158) Bedriftsfinansieringshåndboka, kapittel 6 (punkt 4.1).

159) Bedriftsfinansieringshåndboka, kapittel 6.2.1.

160) Lavrisikolån omfatter: lavrisikolån landbruk – bolig, lavrisikolån landbruk – næringsformål, tradisjonelt, lavrisikolån landbruk – næringsformål, tilleggsnæring, lavrisikolån, industri m.m., grunnfinansiering-flåte.

Figur 20 Hvordan innovasjonsgrad vektlegges i behandlingen av søknader om tilskudd, risikolån og lavrisikolån



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 170–192.

er viktig i behandlingen av tilskuddsøknader. 30 prosent mener innovasjon er uvesentlig eller lite viktig i behandlingen av lavrisikolån.

Selv om det går fram av Innovasjon Norges interne retningslinjer (Bedriftsfinansieringshåndboka) at innovasjonsprosjekter skal prioriteres for alle typer virkemidler, påpeker ledelsen i Innovasjon Norge at prosjekter som er finansiert med lavrisikolån, i mindre grad registreres som innovative siden dette er lån som gis på rent kommersielle vilkår.¹⁶¹ Også for risikolån er betydningen av måloppnåelse på innovasjon underordnet risikoprofil.¹⁶²

Lavt krav til innovasjon i distriktene? Et eksempel med distriktsutviklingstilskudd

Kundeansvarlige fra fylker med kommuner som er klassifisert som distriktsutviklingsområde III, ble spurt om å ta stilling til prosjektet om utbedring av hytter og toalettanlegg (se tekstboks 9).¹⁶³ 52 prosent avslår søknaden, mens 34 prosent innvilger tilskudd til utbedring av hytter og toalettanlegg (13 prosent svarer "ikke relevant").¹⁶⁴

De kundeansvarlige som *avslår* tilskuddet, begrunner blant annet vedtaket med manglende innovasjon og nyskaping. Enkelte uttrykker at prosjektet ikke har noe innovasjon ved seg. Fysiske investeringer som går på oppgradering av overnattingskapasitet og sanitæranlegg, prioriteres ikke. Prosjektet tilfredsstiller ikke kravet om at det skal være et nyskappingsprosjekt med høy risiko, og tilskuddet anses ikke for å være utløsende for prosjektet. Flere kundeansvarlige holder fast på innovasjons-

kravet, og én uttaler: "Jeg mener at denne type oppgradering av toalettanlegg ikke hjemler bruk av investeringstilskudd i noen del av landet (og uavhengig av alder og kjønn på søker)."

Tekstboks 9 Case fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Utbedring av hytter og toalettanlegg

Søker er mann og 55 år, og driver hytteutleie for turister langs en hovedvei. Vedkommende ønsker å ruste opp utleiehytter, siden han opplever at gjester kjører videre fordi hyttene ikke har den komforten som kreves. I prosjektet søkes det om distriktsutviklingstilskudd (D-IVT 701)¹ på kroner 250 000 til utbedring av hytter og toalettanlegg. Det er et AS som søker, ikke et gårdsbruk. Prosjektet anses for ikke å være en BU-sak. Bedriften anses for å være en spennende bedrift som kombinerer reiseliv med lokal mat og kultur. Utbedringen av hyttene vil være et viktig tiltak for at bedriften skal bli mer attraktiv og markeditilpasset. Hyttene ligger i distriktsutviklingsområde III. Det konkluderes med at beløpet det søkes om, vil være tillatt støtte ut fra EØS-avtalen og regelverket for øvrig. Bedriften har de siste to årene hatt en omsetning på ca. 1,5 mill. kroner og vurderes til å ha god kontroll på økonomien og tilfredsstillende lønnsomhet. Vedkommende har et lån i Innovasjon Norge fra før, og det er ikke aktuelt å omgjøre søknaden fra tilskudd til lån.

¹⁾ Innovasjon Norge innvilget i 2007 1174 søknader om distriktsutviklingstilskudd, noe som utgjorde 435,6 mill. kroner i tildelinger. Distriktsutviklingstilskudd benyttes i nærmere definerte distriktsutviklingsområder, og gis til bedriftsutviklingsprosjekter (myke investeringer) og i noen grad til delfinansiering av fysiske investeringer. Prosjekter med stor innovasjonsgrad og nyetableringer skal være høyest prioritert når det gjelder investeringstilskudd til fysiske investeringer. Det skal vanligvis ikke gis tilskudd til normale utskiftninger, moderniserings- eller vedlikeholdsinvesteringer. Kilde: Innovasjon Norges hjemmesider.

De kundeansvarlige som *innvilger* tilskuddet, begrunner blant annet vedtaket med at bedriften ligger i et distriktsområde. Flere kundeansvarlige legger vekt på at bedriften kombinerer reiseliv med lokal mat og kultur, og i flere fylker er dette en prioritert satsing i det regionale utviklingspro-

161) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

162) Bedriftsfinansieringshåndboka, kapittel 4 (4.8 Risikolån).

163) Distriktskontorene i: Hedmark, Oppland, Troms, Buskerud og Vestfold, Telemark, Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland. En oversikt over de ulike distriktsutviklingsområdene i Norge er gitt i vedlegg 1.

164) Riksrevisjonens spørreundersøkelse, N = 157.

grammet. Flere argumenterer for at oppgraderingen er en "markedsdrevet" innovasjon. Investeringene vil forbedre markedsgrunnlaget og innebærer en standardmessig kvalitetsheving som opprettholder konkurranseevnen. Skikkelige toalettforhold vil forlenge sesongen og åpne for nye kundegrupper. Det pekes også på positive samfunnsøkonomiske ringvirkninger som et bedre reiselivsprodukt og mulig økt sysselsetting innen turistbransjen i området. Flere ser muligheter for økt verdiskaping.

Det varierer mellom fylkene i hvilken grad de kundeansvarlige innvilger eller avslår søknaden om utbedring av hytter og toalettanlegg. Det er ikke nødvendigvis fylker med mange distriktsutviklingskommuner som i størst grad innvilger tilskudd. I Rogaland innvilger alle de fem kundeansvarlige søknaden med begrunnelse i distrikts-hensyn, reiseliv, mat og kultur og med innovasjon for bedriften. I Hordaland avslår alle de ni kundeansvarlige søknaden om tilskudd, og begrunner det i lite innovasjon og nyskaping. Det er også stor forskjell mellom sammenlignbare fylker som Oppland og Hedmark. Sju av ni kundeansvarlige innvilger tilskudd i Oppland, mens sju av ni avslår i Hedmark.

6 I hvilken grad kompenseres Innovasjon Norge for markedssvikt?

6.1 Foretar Innovasjon Norge samfunnsøkonomiske analyser i saksbehandlingen?

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet defineres av Innovasjon Norge som bedriftsøkonomisk beregnet internrente +/- samfunnsøkonomiske pluss- eller minusfaktorer. Aktuelle pluss- eller minusfaktorer kan være blant annet effekter på offentlige budsjetter, effekter på bosetting/sysselsetting, effekter knyttet til andre bedrifter, miljøeffekter, kostnader knyttet til offentlig virkemiddelbruk osv.¹⁶⁵

Gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse av et prosjekt er en administrativ kostnad for Innovasjon Norge. Rutinen for bruk av samfunnsøkonomiske analyser i saksbehandlingen skal sikre at nytten og kostnadene står i et rimelig forhold til hverandre. Når det gjelder lavrisikolån, sier Bedriftsfinansieringshåndboka at "ordningen er begrunnet med at det foreligger en form for markedssvikt. En samfunnsøkonomisk analyse kan avgrense seg til å vurdere om dette er tilfelle i vedkommende sak".¹⁶⁶

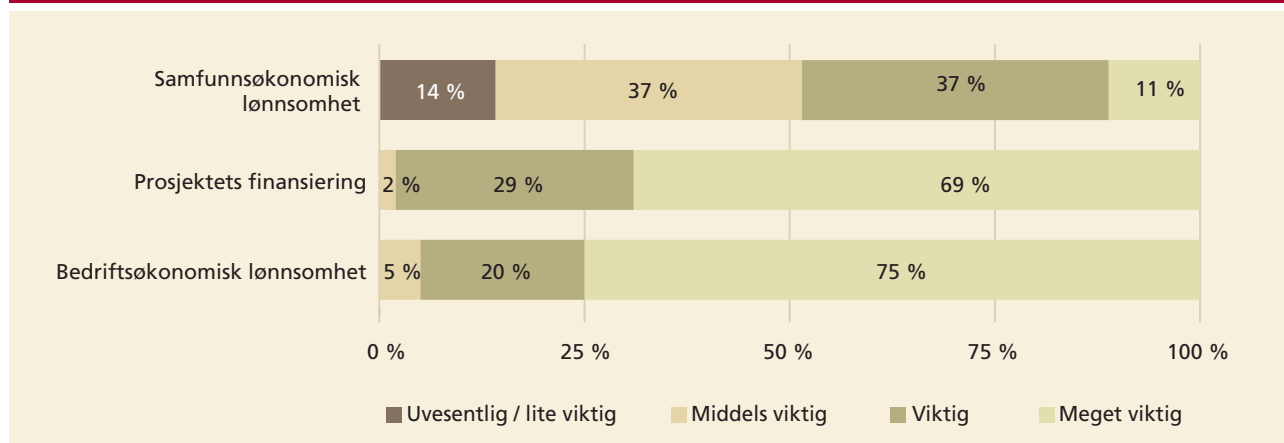
De kundeansvarlige i Innovasjon Norge ble spurt om i hvilken grad de faktisk vektlegger samfunnsøkonomisk lønnsomhet i søknadsbehandlingen. Figur 21 viser hvor viktig hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, prosjektets finansiering (sikkerhet og pantegrunnlag) og bedriftsø-

konomisk lønnsomhet er i behandlingen av søknader om lavrisikolån.

De kundeansvarlige vektlegger prosjektets finansiering og bedriftsøkonomisk lønnsomhet sterkere enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet også for tilskudd og risikolån, men det er i behandlingen av lavrisikolånesøknadene at forskjellen er tydelig. Figur 21 viser at mens 75 prosent anser bedriftsøkonomisk lønnsomhet som 'meget viktig', svarer bare 11 prosent av de kundeansvarlige det samme når det gjelder samfunnsøkonomisk lønnsomhet. 69 prosent mener prosjektets finansiering er 'meget viktig', mens 14 prosent mener samfunnsøkonomisk lønnsomhet er 'uvesentlig' eller 'lite viktig'.

Gjennomgangen av saksmapper viser at det varierer i hvilken grad samfunnsøkonomiske vurderinger blir beskrevet og dokumentert. Dette fører til at det er vanskelig å etterprøve beslutningsgrunnlaget. I gjennomgangen av 79 saker ved distriktskontorene i Troms, Telemark og Møre og Romsdal er det gjort en samfunnsøkonomisk vurdering i 55 av saksinnstillingene (70 prosent). Det var relativt få samfunnsøkonomiske analyser i saksinnstillingene ved to av kontorene, mens det tredje kontoret gjennomgående foretar slike vurderinger. I flere av sakene gjøres en viss vurdering av samfunnsmessige virkninger, men få saksinnstillinger har en analyse av samfunnsøko-

Figur 21 Hvordan ulike hensyn vektlegges i behandlingen av søknader om lavrisikolån



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 175.

165) Bedriftsfinansieringshåndboka, kapittel 4, punkt 3.

166) Bedriftsfinansieringshåndboka, kapittel 6.

nomisk lønnsomhet som tydelig er i tråd med retningslinjene i Bedriftsfinansieringshåndboka.

Både ved Innovasjon Norges kontorer i Telemark og Troms uttrykker kundeansvarlige at samfunnsøkonomisk lønnsomhet vurderes i mindre grad i enkeltsaker. En kundeansvarlig sier at vurderingene noen ganger er implisitte, mens det i andre tilfeller ikke er grunnlag for å foreta slike vurderinger.

En samfunnsøkonomisk analyse bør ifølge Bedriftsfinansieringshåndboka foretas når det er "stor sannsynlighet for endring av konklusjonen fra den bedriftsøkonomiske analysen". Ledelsen ved Innovasjon Norge Telemark sier at det er bedriftsøkonomisk lønnsomhet som er hovedfokuset i saksbehandlingen. Dersom det er tvil om den bedriftsøkonomiske lønnsomheten, blir samfunnsøkonomiske ringvirkninger viktige. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet blir en problemstilling hvis bedriftsøkonomisk lønnsomhet anses som svak. I teorien skal prosjekter være samfunnsøkonomisk lønnsomme før tilskudd gis, og støtte fra Innovasjon Norge skal være utløsende for at prosjektet blir igangsatt. Det er imidlertid sjelden at man går inn og regner på det, sier ledelsen ved Innovasjon Norge Telemark.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være en del av vurderingen i alle saker. Innovasjon Norge Telemark oppfatter imidlertid ikke at det er krav om å foreta slike vurderinger i alle saker, men ser gjerne en prinsipiell debatt rundt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan lett komme i annen rekke. Ledelsen ved Innovasjon Norge Telemark peker på at den samfunnsøkonomiske analysen ikke kommer som et eget punkt i systemet for utarbeidelsen av saksinnstillingen.

Gjennomgangen av mapper viser at Innovasjon Norge Møre og Romsdal gjennomfører flere samfunnsøkonomiske analyser enn de to andre kontorene. Vurderingene framstår som mer utførlige og systematiske i saksinnstillingene. Også her er det et gjennomgående trekk ved vurderingene at samfunnsøkonomisk lønnsomhet bringes inn i saksinnstillingen når det er forhold som taler for å gi støtte. Samfunnsøkonomiske argumenter som taler mot å gi støtte, er mer sjelden, og da er det gjerne eventuelle konkurransevridende effekter som omtales. I motsetning til i Telemark og Troms oppfatter kundeansvarlige i Møre og Romsdal at det skal foretas samfunnsøkonomiske

vurderinger i alle saker, men det er ikke alltid at disse blir dokumentert.

Ledelsen ved Innovasjon Norge Møre og Romsdal understreker at man alltid foretar en samfunnsøkonomisk analyse på store prosjekter. Det er eksempler på saker som er avslått fordi den konkurransevridende effekten har vært for stor. Saksbehandler skal analysere prosjektet og sørge for at samfunnsøkonomisk lønnsomhet vurderes begge veier, dvs. både i saker hvor det ligger an til at støtte skal gis, og i saker hvor dette ikke er tilfellet. Det er imidlertid flest eksempler på at samfunnsøkonomiske analyser er dokumentert/foretatt når saken har positiv innstilling.

NHO i Møre og Romsdal mener Innovasjon Norge gjør de nødvendige analysene og risikovurderingene. Innovasjon Norge foretar også, i motsetning til andre banker, samfunnsøkonomiske analyser og legger vekt på å opprettholde bosetting og arbeidsplasser osv. NHO Møre og Romsdal føler ikke at de økonomiske vurderingene som Innovasjon Norge Møre og Romsdal foretar, går på bekostning av de mer samfunnsmessige oppgavene som Innovasjon Norge har.

Ledelsen i Innovasjon Norge mener at de kundeansvarlige har en god forståelse av det å foreta samfunnsøkonomiske vurderinger. Erfaringer viser at dersom et prosjekt vurderes som bedriftsøkonomisk lønnsomt, vil det som oftest også være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Prosjekter som åpenbart og uten stor usikkerhet har et stort bedriftsøkonomisk lønnsomhetspotensial, vil imidlertid normalt bli realisert også uten Innovasjon Norges medvirkning. Derfor står addisjonalitet og Innovasjon Norges utløsende effekt sentralt i vurderingene rundt samfunnsøkonomisk lønnsomhet.¹⁶⁷

Innovasjon Norge skal bidra til bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling gjennom all sin virksomhet, også når det gjelder lavrisikolån, selv om det gis på kommersielle vilkår. En gjennomgang av kapitalmarkedet foretatt av Samfunns- og næringslivsforskning viste at det var betydelige regionale ulikheter i tilbudet, og i enkelte deler av landet var det et svakt eller mangelfullt tilbud.¹⁶⁸ I slike tilfeller blir ofte prisen på kapital høyere enn det som er sam-

167) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

168) Stamland, Rud og Mjøs: "Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet". Rapport fra Samfunns- og næringslivsforskning AS, 30. april 2008.

funnsøkonomisk optimalt. Innovasjon Norges rolle som medfinansierer blir da viktigere.¹⁶⁹

6.2 Konkurrerer Innovasjon Norge med private finansieringsinstitusjoner?

Bedriftsfinansieringshåndboka sier at det neppe finnes gode grunner til å bidra med tilskudd til prosjekter som selv uten tilskudd har en tilfredsstillende forventet bedriftsøkonomisk avkastning sett i forhold til risikoen. Slike prosjekter vil bedriftene/investorene uansett realisere. Lånefinansiering kan derimot være aktuelt. Investeringer i effektivitetsforbedringer og mindre kapasitetsutvidelser vil normalt være i denne kategorien.¹⁷⁰ Det er dermed størst risiko for at lavrisikolåneordningene konkurrerer med private finansieringsinstitusjoner.

Lavrisikolånene er kommersielle lån som gis på vanlige markedsmessige betingelser. Lånene har en rente som er konkurransedyktig i markedet, og løpetiden på lånene tilpasses avskrivningstiden på investeringene som lånene skal brukes til. Lavrisikolån gis som et alternativ til ordinære banklån, eller som et supplement til annen bankfinansiering.¹⁷¹ Lavrisikolåneordningene har ifølge ledelsen i Innovasjon Norge mye til felles med de lånetilbudene som private banker tilbyr. Lavrisikolåneordningene er likevel viktig i Innovasjon Norges tjenesteportefølje som et supplement til andre tjenester og programmer.¹⁷² Innovasjon Norge presiserer at ordningene har andre rammebetingelser enn øvrige virkemidler, og at Innovasjon Norge er ansvarlig for å ivareta økonomien i lavrisikolåneordningene uten støtteelementer fra staten. Med et krav til at lavrisikolånene skal drives regningssvarende, mener Innovasjon Norge at det kun vil være i utvalgte prosjekter selskapet kan påta seg større risiko enn andre.¹⁷³

Ifølge Bedriftsfinansieringshåndboka til Innovasjon Norge har lavrisikolåneordningene som risikolåneordningene, om enn i mindre grad, sin begrunnelse i imperfeksjoner i markedet. Lavrisikolån skal dermed ikke aktivt konkurrere med lån i private finansieringsinstitusjoner. Samtidig sies det at disse kommersielle låneordningene er viktige for Innovasjon Norges inntjening, økonomi og evne til å operere som profesjonell

kredittgiver. Det er dermed nødvendig både å ha et tilfredsstillende volum og en balansert risiko i porteføljen, noe som til en viss grad også innebærer at Innovasjon Norge opptrer i konkurranse med andre tilbydere.

En gjennomgang av 27 saksinnstillinger om lavrisikolån i Telemark og Troms viser at svært få saker inneholder vurderinger av om det foreligger markedssvikt i den konkrete saken. Mange kundeansvarlige ved disse kontorene sier at vurderingene av markedssvikt gjøres på et overordnet nivå, og sjelden i enkeltsaksbehandlingen. Enkelte anser at det kan være vanskelig å vurdere markedssvikt i alle tilfeller, siden det både er en distriktsmessig og en bransjemessig vurdering. Mappedgjøennomgangen ved Innovasjon Norge Møre og Romsdal viser at de kundeansvarlige stort sett foretar slike vurderinger i behandlingen av lavrisikolån, men at det ikke nødvendigvis gis avslag dersom det foreligger et tilbud fra en privat bank.

Ledelsen ved Innovasjon Norge Troms opplever at de fortsatt er "mye landbruksbank", noe som primært skyldes at det er få andre finansieringskilder for landbrukssektoren. Låne- og tilskuddsvirksomheten er sentral for at Innovasjon Norge skal motvirke markedssvikt i denne sektoren. Flere kundeansvarlige i Innovasjon Norge Troms mener lavrisikolån i noen tilfeller kan føre til at Innovasjon Norge er i "konkurranse" med private banker. De viser til at Innovasjon Norge må tjene penger på utlånsvirksomheten og karakteriserer landbrukslåneordningene (bolig og næring) som rent forretningsmessige. Ledelsen ved Innovasjon Norge Møre og Romsdal mener at de ikke er i direkte konkurranse med banker, men at de innvilger lån som også private banker kunne finansiert.

Ledelsen i Innovasjon Norge sier at dersom bedriftene får et bedre tilbud fra private banker, skal ikke Innovasjon Norge gi noe nytt tilbud.¹⁷⁴ Praksis ved de tre utvalgte distriktskontorene er at Innovasjon Norge bare gir ett tilbud, og ikke går inn og konkurrerer aktivt med bankene om betingelsene. Slik sett er det bare en *passiv* konkurranse.

Innovasjon Norge Møre og Romsdal tror de fleste bankene i dag vil si at dette er en akseptabel konkurranse. Innovasjon Norge Møre og Romsdal mener at kontoret ikke kan melde seg helt ut av "konkurransen" hvis det skal ha kunder og drive

169) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

170) Bedriftsfinansieringshåndboka, kapittel 4.

171) Innovasjon Norges hjemmesider.

172) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

173) Brev fra Innovasjon Norge av 26. august 2008.

174) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

med lånevirkosomhet. Det er større behov for Innovasjon Norge i perioder når den generelle markedsrenten er høy. Innovasjon Norges renter ligger litt over det de private bankene tar når det generelle rentenivået er lavt. Når det generelle rentenivået er høyt, har Innovasjon Norge en reell effekt på prisingen av lånene som de private bankene tilbyr.

NHO Møre og Romsdal oppfatter at deres distriktskontor har en bevisst holdning til at man ikke skal konkurrere med bankene. Deres inntrykk er at Innovasjon Norge Møre og Romsdal korrigerer for markedssvikt og følger godt med på hva som skjer i næringslivet. Kundeansvarlige ved Innovasjon Norge Møre og Romsdal viser til at det er eksempler på markedssvikt innenfor bestemte bransjer; private banker vil for eksempel for tiden ikke gi lån til etablering av anlegg for nye arter innen havbruk. Tradisjonelt havbruk går nå så bra at det er begrenset behov for offentlig finansiering innenfor denne næringen.

En mulig konkurrent til Innovasjon Norge over hele landet er sparebankene.¹⁷⁵ Sparebankforeningen opplyser at Innovasjon Norge i liten grad er en konkurrent til sparebankene. I den grad sparebankene merker Innovasjon Norge som en konkurrent, er det innenfor lån til fiskeflåten og landbruket, og da fortrinnsvis knyttet til grunnfinansiering. Misnøyen er hovedsakelig konsentrert i Midt-Norge, inkludert Møre. Innovasjon Norge Møre og Romsdal har den største utlånsporteføljen innen lån til fiskeflåten. I Nord-Norge er sparebankene mer positive til samarbeid om finansiering av fiskeflåten. Sparebankforeningen mener det tidligere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) i større grad framsto som en konkurrent.

En grunn til at Sparebankforeningen i liten grad oppfatter Innovasjon Norge som en konkurrent, med unntak av lån til landbruk og fiskeflåten, er at Innovasjon Norge er en liten finansieringsinstitusjon sammenlignet med sparebankene totalt sett. Mens Innovasjon Norge forvalter lavrisikolån på ca. 10 mrd. kroner, forvalter sparebankene totalt sett utlån på ca. 1 500 mrd. kroner.

Sparebankforeningen mener imidlertid at Innovasjon Norge på enkelte områder tar mer risiko enn private banker, og at de dermed fyller den rollen de skal og korrigerer for markedssvikt.

175) Sparebankforeningen ble bedt om å innhente synspunkter fra sparebankdirektører fra hele landet, og oppsummere disse for Riksrevisjonen i intervju 20. februar 2008.

6.3 Hvordan samarbeider Innovasjon Norge med private banker?

Mange prosjekter som Innovasjon Norge støtter, innebærer fellesfinansiering med banker som yter lån. Innovasjon Norges tilbud om lån skjer ofte i et samarbeid med private banker, noe som bidrar til at risikoen både for Innovasjon Norge og bankene blir akseptabel. Innovasjon Norge Møre og Romsdal mener at de har et godt samarbeid med bankene. De tar som regel den langsiktige finansieringen, mens de private bankene tar seg av driftsfinansieringen. Banker ønsker ofte et samarbeid med Innovasjon Norge fordi det er behov for risikoavlastning. Innovasjon Norge Møre og Romsdal anser seg selv for å være en langsiktig og stabil partner.

Innovasjon Norge Møre og Romsdal opplever også at private banker tar kontakt med Innovasjon Norge framfor andre banker, blant annet på bakgrunn av bransjekunnskap, og at de opplever Innovasjon Norge som en nøytral lånegiver. Innovasjon Norge Møre og Romsdal har en strategi om å dele større lån med andre banker og inngå samfinansieringsprosjekter. Mange store prosjekter ville aldri ha blitt realisert uten et nærmere samarbeid mellom bankene. Sparebankforeningen oppgir at det innen skipsverfts-næringen er svært kostnadskrevenne prosjekter som sparebanker har et godt samarbeid med Innovasjon Norge om.

Ledelsen ved Innovasjon Norge Telemark mener private banker bare unntaksvis har vært villige til å gå inn og finansiere prosjekter som er i startfasen. Private banker vil være mer interessert i å overta lånet når de etter en stund ser at det går bra med bedriftene som har fått finansiering av Innovasjon Norge i den mer risikofylte startfasen.

Sparebankforeningen anser Innovasjon Norges samarbeid med sparebankene som ganske beskjedent, og at samarbeidet stort sett er begrenset til samfinansiering. Denne formen for samarbeid var dessuten mer utbredt tidligere, og særlig med det tidligere Distriktenes utbyggingsfond.

Mappegjennomgangen fra Møre og Romsdal viste mange samfinansieringsprosjekter med annen bank, ofte på forespørsel fra kunden. Det vanligste er samfinansiering 50/50 med en annen bank. I enkelte saker framkommer det at den private banken kunne tatt større deler av lånet, men at kunden og/eller den private banken ønsker at Innovasjon Norge har en tilstrekkelig stor

andel. Innovasjon Norges distriktskontor i Møre og Romsdal har en klar strategi om samfinansiering, og samarbeider aktivt med private banker. Det gjør at bankene finansierer prosjekter i større grad enn om Innovasjon Norge ikke deltok.¹⁷⁶ Innovasjon Norge kan også være med i prosjekter fordi selskapet vil beholde en god kunde. Dette fremgår blant annet av følgende saksinnstilling om refinansiering av et lavrisikolån: "Bedriften/konsernet er en meget attraktiv kunde i vårt distrikt, og mottar løpende tilbud fra andre banker. Bedriften har betjent sine lån i Innovasjon Norge helt punktlig, og har nedbetalt lånene på dato som forutsatt."

Direktører ved alle distriktskontorene ble spurt om de har en strategi om samfinansiering med andre private finansieringsinstitusjoner i lånevirkningsområdet. Direktører ved fire distriktskontorer svarte at de i middels grad har en slik strategi. Resten av direktørene svarte at de i stor eller svært stor grad har en slik strategi.¹⁷⁷

6.4 Realiserer Innovasjon Norge prosjekter som ellers ikke ville ha blitt finansiert?

Innovasjon Norges virkemidler skal kompensere for en svikt i det private lånemarkedet ved at det er vanskelig å skaffe lån eller risikovillig kapital til samfunnsmessig viktige prosjekter for innovasjon og utvikling. Støtten til prosjektet skal øke aktivitetsnivået, og blir betegnet som virkemidlets *addisjonalitet*.

I kundefeffektundersøkelsene er det kartlagt hva bedriftene, fire år etter at de fikk tilsagnet, mener

ville skjedd dersom Innovasjon Norge ikke hadde bevilget midler til prosjektet. Tabell 4 viser at nær halvparten av prosjektene kan sies å ha liten eller begrenset addisjonalitet.

I etterundersøkelsen (2007) for de som fikk midler i 2003, svarer 23 prosent at de ville ha gjennomført prosjektet uten offentlig finansiering. Videre svarer 25 prosent at de ville ha gjennomført prosjektet i mindre omfang eller utsatt prosjektet i tid. Den resterende halvparten av bedriftene sier de ikke ville ha realisert prosjektet, eller bare ville ha realisert prosjektet med finansiering fra Innovasjon Norge.

Når man sammenligner med tall fra tidligere etterundersøkelser, ser man imidlertid at det har vært en nedgang i andelen som bare ville ha gjennomført prosjektet med støtte fra Innovasjon Norge. Tilsvarende har det vært en økning i de som svarer at de ville realisert prosjektet men i mindre omfang / senere i tid. En årsak kan være at markedet har blitt bedre de siste årene, noe som reduserer behovet for å få støtte fra Innovasjon Norge.

Den nyeste førundersøkelsen er fra 2006. Her er bedrifter som har fått tilsagn i 2006 bedt om å vurdere hva som ville skjedd med prosjektet hvis de ikke fikk støtte fra Innovasjon Norge. Her finner Oxford Research at 14 prosent har oppgitt lav addisjonalitet, 27 prosent middels addisjonalitet og 59 prosent høy addisjonalitet.¹⁷⁸ Rapporten konkluderer med at addisjonaliteten har steget i 2006, etter at den har vært relativt stabil fra 2003 til 2005.¹⁷⁹

Tabell 4 Bedriftenes vurdering av om de i dag ville realisert prosjektet (addisjonalitet), tall i prosent

Etterundersøkelse	2004	2005	2006	2007
Tilsagnsår	2000	2001	2002	2003
Ja, men bare med Innovasjon Norge / SND-finansiering	53	52	59	44
Ja, også uten offentlig finansiering	25	25	21	23
Ja, men i mindre omfang / senere i tid	16	17	15	25
Nei	4	5	4	7
Nei, og Innovasjon Norge / SND burde stoppet prosjektet	0	0	0	0
Vet ikke	2	1	1	1
N	585	594	569	677

Kilde: Tallene for 2007 er basert på analyse av kundefeffektundersøkelsen fra 2007. Tall for 2004–2006 er hentet fra "Kundefeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge" – Nordlandsforskning rapport nr. 9/2006.

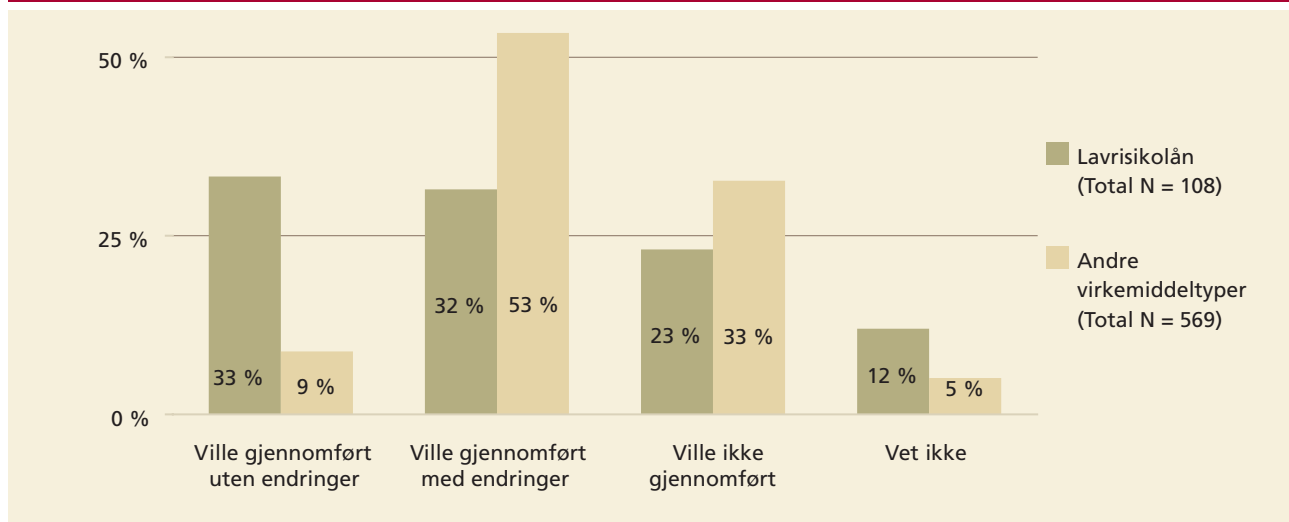
176) Intervju med ledelsen og kundeansvarlige ved Innovasjon Norge Møre og Romsdal.

177) Riksrevisjonens spørreundersøkelse, N = 15 (direktøren fra ett distriktskontor har ikke svart på spørsmålet).

178) Det er 6 prosent som svarer "vet ikke". Det vil kunne være forskjeller i hvordan bedriftene vurderer dette, avhengig av om de blir spurt året etter de fikk støtte, eller fire år etter. Tallene for 2005 blir derfor ikke direkte sammenlignbare med de fra etterundersøkelsene i tabell 4.

179) Oxford Research 2007: "En nyttig verktøykasse. Kundefeffektundersøkelse blant bedrifter som fikk tilsagn i 2006".

Figur 22 Bedriftenes vurdering om hva som ville skjedd med prosjektet/aktiviteten dersom Innovasjon Norge ikke hadde gitt støtte



Kilde: Kundeeffektundersøkelsen 2006.

Analysen av kundeeffektundersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom de ulike virkemiddeltypene når det gjelder addisjonalitet. Det er særlig lavrisikolåneordningene (lån til landbruket, grunnfinansieringslån – flåte og ordinært lavrisikolån) som skiller seg ut. I figur 22 er disse tre virkemidlene skilt ut og sammenlignet med de øvrige virkemidlene.

Figuren viser at andelen som svarer at de ville gjennomført uten endringer, er vesentlig høyere for lavrisikolåneordningene enn for øvrige virkemidler. Mens 33 prosent av de som har tatt opp lavrisikolån¹⁸⁰, ville gjennomført prosjektet uten endringer, er det bare 9 prosent av de som har mottatt andre virkemidler, som sier det samme. Dette kan tyde på at Innovasjon Norges lavrisikolåneordninger i mindre grad korrigerer for markedssvikt sammenlignet med andre virkemidler.

Ledelsen i Innovasjon Norge sier at lavrisikolåneordningene (landbruk, flåte, øvrig industri) har mye til felles med de lånetilbudene som private banker tilbyr. Dette gjør at lavrisikolåneordningen har lavere addisjonalitet i kundeeffektundersøkelsene.¹⁸¹

6.5 Hvordan er Innovasjon Norges risikoprofil?

Kapitalmangel for bedriftene kan skyldes markedssvikt, noe som kan gjøre at lønnsomme prosjekter ikke oppnår finansiering. For eksempel

kan det være et problem at kommersialisering av nye innovative prosjekter i nyetablerte bedrifter begrenses av tilgangen på risikovillig kapital.

Innovasjon Norges virksomhet skal korrigerer for svikt i de private finansieringsmarkedene. Dette tilsier at Innovasjon Norges låneportefølje når det gjelder risikoprofil, avviker fra de låneforholdene som kjennetegner private finansieringsinstitusjoner.¹⁸² Risiko avhenger av to faktorer: driftsrisiko og pantesikkerhet. Det er forholdet mellom pantesikkerhet og driftsrisiko som utgjør den samlede tapsrisikoen for Innovasjon Norge.¹⁸³

Innovasjon Norge framhever at lavrisikoordningen er viktig i Innovasjon Norges tjenesteportefølje som et supplement til andre tjenester og programmer. Kostnader som er knyttet til lavrisikoordningen skal bæres av denne ordningens inntekter. Ordningen bidrar også til å opprettholde servicenivået på distriktskontorene ved at lavrisikoordningens administrasjonskostnader dekker et antall av stillingene på kontorene.¹⁸⁴

I Bedriftsfinansieringshåndboka er det framhevet at utlånspolicyen til SND rundt tusenårsskiftet i større grad var preget av å medvirke til nyetableringer, investeringer i tidlig fase og innovasjon. I kombinasjon med høy kronekurs, svakere konjunkturer og dårlig konkurransevne for norsk næringsliv, førte dette til økt risikoprofil og en

180) Inkluderer lån til landbruket, ordinære lavrisikolån og grunnfinansiering – flåte.

181) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

182) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge og Stamland, Rud og Mjøs: "Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet". Rapport fra Samfunns- og næringslivsforskning AS, 30. april 2008.

183) Bedriftsfinansieringshåndboka, kapittel 7. Risikoklassifisering i søknadsbehandlingen.

184) Intervju med ledelsen i Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

betydelig økning av tap på utlån i SND. Med bakgrunn i dette ble det fra 2004 lagt opp til en strammere kredittpolitikk i Innovasjon Norge. Det ble blant annet innført nye tak på størrelsen av enkeltlån. For *større* risikolån ble det i tillegg innført krav til at *deler* av disse lånene skulle ha betryggende sikkerhet. Det ble også innført en 80 prosent-regel for vurdering av panteverdier som tar høyde for at pantets verdi ved realisering ofte vil være lavere enn da lånet ble innvilget. I 2005 kom ytterligere endringer i policyen som hovedsakelig var knyttet til interne forhold som fullmakter og engasjementsgrenser.¹⁸⁵

I spørreundersøkelsen oppga 18 prosent av de kundeansvarlige som behandler lånesøknader, at kravet til inntjening fra Innovasjon Norge sentralt i stor grad begrenser muligheten til å ta risiko ved distriktskontoret. 38 prosent mener dette gjelder i middels grad, mens 44 prosent mener kravet i liten grad begrenser muligheten til å ta risiko.

Flere kundeansvarlige erfarer at lokalbanker i deres fylke er mer villig til å ta risiko enn Innovasjon Norge. Av og til har Innovasjon Norge problemer med å være "konkurransedyktig", og flere kundeansvarlige er opptatt av at Innovasjon Norge da mister lån og inntekter. Det blir framhevet at strenge krav til inntjening og margin gjør at Innovasjon Norge framstår som "svært lik bankene", og at Innovasjon Norge har "liten konkurransekraft i bankmarkedet". Signalet om at det ikke aksepteres tap på lavrisikolån, gjør at denne typen lån retter seg mot svært sikre prosjekter. En kundeansvarlig sier: "Vi prioriterer helst trygge prosjekter."

Flere kundeansvarlige viser til at i mange tilfeller vil det ikke være risikovillige private finansieringsinstitusjoner til stede, noe som resulterer i at gode prosjekter ikke blir gjennomført. Andre peker på at det legges mye mer vekt på bedriftsøkonomiske forhold nå enn tidligere, noe som særlig gjelder risikolån: "Risikolån prises i dag så høyt i Innovasjon Norge at banker i Rogaland tar 'risikoen' til langt lavere rente. Innovasjon Norge er utkonkurrert her."¹⁸⁶

Andre mener kravet til inntjening gjør at samfunnsøkonomisk viktige prosjekter blir avslått fordi prosjektets lønnsomhet / bedriftsøkonomisk lønnsomhet ikke er god nok. For eksempel kan dette gjelde prosjekter innen miljø. Innova-

sjon Norge må i slike prosjekter være villig til å ta risiko, og i større grad se bort fra kravet om bedriftsøkonomisk lønnsomhet, hevder én kundeansvarlig.

Møreforskning peker på at vurdering av risiko er svært sentralt for Innovasjon Norges virksomhet, og at avlastning av risiko er Innovasjon Norges viktigste jobb for å korrigere for markedsimperfeksjoner. Etter Møreforsknings vurdering er avlastning av risiko et mer treffsikkert virkemiddel enn forsøket på direkte styring mot innovasjon. Møreforskning mener det er en sterk korrelasjon mellom risiko og innovasjonsnivå i prosjektene.¹⁸⁷

I studien "Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet" gjør SNF en vurdering av Innovasjon Norges portefølje.¹⁸⁸ Ifølge SNF tar Innovasjon Norge som forventet betydelig risiko. Videre uttaler SNF at:

"[D]et er likevel et særtrekk at man aksepterer forholdsvis dårlig sikkerhet, men har få prosjekter med den høyeste driftsrisikoen. Dette kan tyde på at man fokuserer på relativt sunne prosjekter som av ulike grunner mangler sikkerhet for finansiering, men det kan også bety at man er for konservativ i finansieringen av de mest risikable og potensielt spennende prosjektene ..."

I rapporten står det videre at investeringsformålet i klart størst grad er innovasjon, nyskaping og nyutvikling, men 20 prosent av prosjektene er i kategorien restrukturering og ny kapital som i større grad omfatter bidrag til etablerte bedrifter i utfordrende situasjoner. SNF sier: "[V]åre analyser av Innovasjon Norges portefølje gir et bilde av en utlånsaktivitet som, basert på solide kredittvurderinger, klart prioriterer nyskaping og innovasjon, tar noe risiko, men muligens ikke nok ...". Rapporten viser også at tilskudd ikke gis til prosjekter med høyere driftsrisiko enn låneordningene. SNF finner det: "... noe overraskende at tilskuddene ikke i større grad gis til de mest risikable prosjektene mens lånene forbeholdes de sikrere kategoriene."

187) Intervju med Møreforskning, 28. august 2006 og e-post av 24. juni 2008.

188) Stamland, Rud, Mjøs: "Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet". Rapport fra Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), 30. april 2008. Oppdraget til SNF har vært et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Innovasjon Norge.

185) Bedriftsfinansieringshåndboka, kapittel 4.

186) Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Nyetablering av trevirkebedrift*Søkers bakgrunn:*

Søknaden gjelder etablering av en trevirkebedrift. Søker har ikke erfaring fra denne bransjen, men hevder å kunne hente to–tre erfarne ansatte fra en annen bedrift i beslektet virksomhet. Søker er 34 år og mann, og er bosatt i distriktsutviklingsområde III. Han har erfaring som selvstendig næringsdrivende innenfor transport med tilfredsstillende resultater de siste fem årene.

Beskrivelse av prosjektet:

Prosjektet omfatter oppstart av en ny virksomhet med 4–5 ansatte, og består av impregnering av trevirke. Søker har fått tilbud om å kjøpe et brukt impregneringsverk fra utlandet. Søker har arvet tomt og lokaler, men lokalene må bygges om. Totale investeringer er 4,5 mill. kroner. Antatt markedsverdi for anlegget etter investeringer er 3–3,5 mill. kroner. Lokal bank har gitt tilbud om 2 mill. kroner i lån. Søker vil bidra med egne ressurser til ombyggingen, tilsvarende 500 000 i eget arbeid og 300 000 i kontant egenkapital. Det søkes om 200 000 i tilskudd (D-IVT 701) og 1,8 mill. kroner i lån (DRL). Under saksbehandlingen vurderes det å være klart at et tilskudd og lån som omsøkt vil være tillatt støttet både ut fra EØS-avtalen og regelverket for øvrig.

Innovasjon:

Søkeren vil produsere en ny type impregnerte produkter for hyttemarkedet. Produksjonen innebærer en ny produksjonsmåte som impregnerer produktene på en bedre måte, og som i liten grad er brukt i resten av landet. Prosjektet vil ikke innebære uforsvarlige miljømessige konsekvenser.

Bedriftsøkonomisk lønnsomhet:

Virksomheten er en nyetablering, altså foreligger det ingen historiske regnskaper. Det framlagte budsjettet viser et antatt tilfredsstillende resultat, men er i liten grad begrunnet. Det vil ta lang tid å opparbeide seg en kundebase med tilstrekkelig oppdragsmengde, og det er stor usikkerhet knyttet til priser og volum. Det er også usikkerhet knyttet til hvor godt produktet er, og hvordan dette vil bli tatt imot i markedet. Lav omsetning per investert krone gjør prosjektet sårbart for endringer i inntekter og utgifter. Risikoen vurderes derfor som meget høy, spesielt i startfasen. Intern rente (IRR) før tilskudd beregnes til mellom 5 og 7 prosent over en 10-årsperiode.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

Etableringen innebærer opprettelse av to nye arbeidsplasser. De øvrige 2–3 ansatte driver med lignende virksomhet fra før, men vil bli samlet gjennom prosjektet. Det vil kunne skape et felles faglig miljø. Siden virksomheten vil produsere en ny type impregnerte produkter, er det liten sannsynlighet for uheldige konkurransevridende effekter. Markedet vil være hele landet.

Hvordan vurderer kundeansvarlige i Innovasjon Norge et innovativt, men bedriftsøkonomisk risikofyllt prosjekt i distriktet?

I spørreundersøkelsen ble kundeansvarlige og ledere av distriktskontorene, gjennom et case-prosjekt, bedt om å ta stilling til hvordan de vurderer innovasjon og andre positive samfunnsøkonomiske faktorer når prosjektet er bedriftsøkonomisk risikofyllt. Prosjektet ble presentert for kundeansvarlige som behandler søknader om lån og tilskudd i sitt daglige arbeid, og bare til fylker der tilskudds- og låneordningene er aktuelle, og som har distriktsutviklingsområde III.¹⁸⁹

Tabell 5 viser at 31 prosent valgte å innvilge tilskudd og lån, mens nær halvparten avslø søknaden.

Tabell 5 Kundeansvarliges vedtak på case om nyetablering av trevirkebedrift

Type vedtak	Andel (prosent)
Innvilge tilskudd/lån	31
Avslå tilskudd/lån	46
Innvilge tilskudd, ikke lån	10
Avslå tilskudd, innvilge lån	5
Ikke relevant	8
Totalt	100

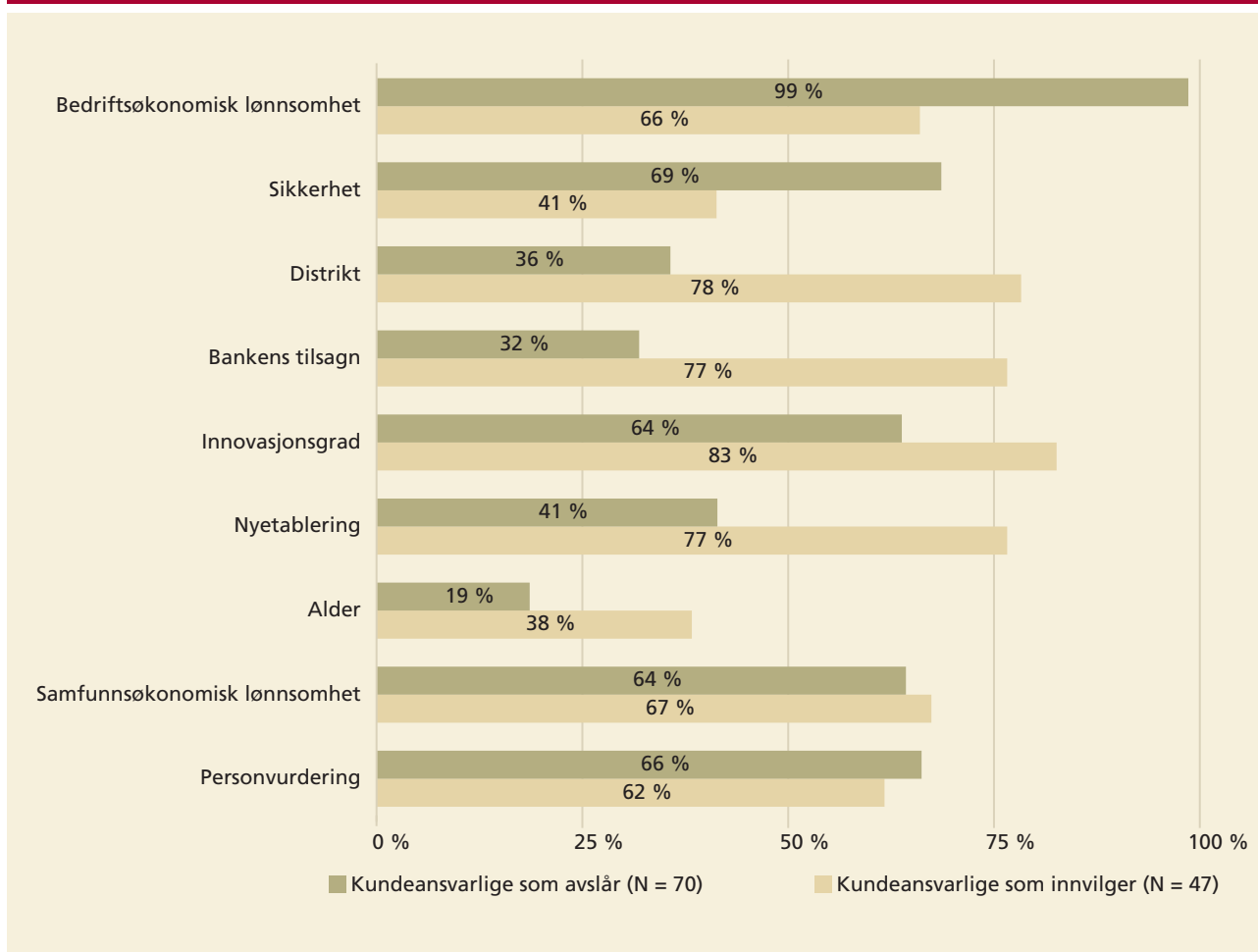
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 152.

Figur 23 viser at det er tydelige forskjeller i hvordan kundeansvarlige¹⁹⁰ vektlegger ulike forhold avhengig av om de avslår eller innvilger prosjektet. De kundeansvarlige som *avslår* søknaden, legger klart mest vekt på (manglende) bedriftsøkonomisk lønnsomhet. De skiller seg også fra gruppen som innvilger søknaden, ved at de legger betydelig mer vekt på pantessikkerheten i prosjektet. De mener prosjektet er for usikkert, og viser til svak bedriftsøkonomisk lønnsomhet, lav egenkapital og høy risiko. Manglende erfaring fra bransjen hos søker trekkes også fram. Når kundeansvarlige vurderer den bedriftsøkonomiske lønnsomheten som lite tilfredsstillende, blir andre positive momenter lite viktige. De velger derfor å ikke løpe en økonomisk risiko for å realisere prosjektets positive sider knyttet til innovasjon, nyetablering og distriktshensyn.

189) Prosjektet ble presentert for ledere av distriktskontorene og kundeansvarlige som behandler tilskudd/lån i Hedmark, Oppland, Telemark, Agder, Hordaland, Sogn- og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms.

190) Kundeansvarlige omfatter i denne sammenhengen også ledere ved distriktskontorene.

Figur 23 Andel kundeansvarlige som vektlegger ulike forhold i stor / svært stor grad i prosjekt om nyetablering av trevirkebedrift



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 117.

De som *innvilger* søknaden, tillegger prosjektets innovasjonsgrad størst betydning. De legger relativt mer vekt på hensynet til distrikt, innovasjonsgrad, og at det handler om en nyetablering. Bankens tilsagn om lån teller også positivt for de som innvilger søknaden, og det har klart større betydning enn sikkerheten i prosjektet.

De som innvilger søknaden, er villige til å ta større risiko enn gruppen som avslår. De er mindre ensidige i sin vurdering, og tillegger distriktshensyn, nyetablering og innovasjonsgrad like stor eller større betydning enn bedriftsøkonomisk lønnsomhet og sikkerhet.

Mange av de kundeansvarlige som innvilger tilskudd og lån, ser at prosjektet har svak forventet lønnsomhet, og at det er risikofylt. De erkjenner også at sikkerheten knyttet til risikolånet er svak. De aksepterer likevel dette så lenge prosjektet er positivt ut fra mange av Innovasjon Norges fokusområder, som distrikt, unge, nyetablering og innovasjon. Det er også viktig at tilskudd og lån

fra Innovasjon Norge er utløsende for prosjektet og dets positive virkninger.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og personvurderingen av søker vurderes likt av begge grupper og anses for å være viktige momenter. Søkers alder har liten betydning.

Opplysningene gitt om innovasjon, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og spesielt nyskaping tolkes svært forskjellig av de kundeansvarlige. Innovasjonsgraden ses på som stor av flere av de som innvilger søknaden, mens andre som avslår søknaden, ser på prosjektet som relativt lite innovativt. Mens en del av de som innvilger søknaden, ser det som positivt å samle et fagmiljø og opprette to nye arbeidsplasser, velger mange som avslår søknaden, å se negativt på sammenslåingen av de ansatte med erfaring i bransjen.

Tekstboks 11 Sitater fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

"Tar arbeidskraft fra eksisterende virksomhet (samfunnsøkonomisk)."

"Prosjektet ville ikke generere nye arbeidsplasser. I et stramt arbeidsmarked er det ikke samfunnsøkonomisk å ta arbeidstakere fra én virksomhet over i en tilsvarende som det i tillegg er knyttet stor risiko til. Søker har i tillegg trygg og lønnsom arbeidssituasjon."

"Bedriften vil også 'stjele' arbeidskraft fra eksisterende virksomhet."

Sitat kundeansvarlige i Innovasjon Norge

Usikkerheten i prosjektet gjør også at mange anbefaler et etablererstipend eller støtte til markedsundersøkelse og grundigere utredning av lønnsomheten i prosjektet.

7 Er innsatsen til Innovasjon Norge rettet mot prioriterte målgrupper?

7.1 Kvinner og unge

Innovasjon Norges kvinnesatsing er dels fokusert på å styrke kvinners posisjon og deltakelse i næringslivet, dels å synliggjøre deltakelsen, dels å bygge nettverk for kvinner i næringslivet og dels å sikre at en tilstrekkelig andel av Innovasjon Norges midler og ressurser brukes til den delen av næringslivet der kvinner er deltakere.¹⁹¹

Innovasjon Norge har en prosjektrettet kvinnesatsing, kalt "Kvinner i fokus", der den overordnede målsettingen er å bidra til økt verdiskaping gjennom å styrke kvinners posisjon i næringslivet; både som etablerere, i ledelse og i styrer. I tillegg er det et mål å synliggjøre kvinner som forbilder for andre kvinner og å bygge nettverk som kan bidra til å styrke kvinners posisjon i næringslivet. Kvinner i fokus består av ulike tjenester som tilbyr kompetanse, nettverk og synliggjøring til kvinnelige etablerere, ledere og styrekandidater. I 2006 kom det et nytt program, GRO-programmet, som skal bidra til at flere bedrifter som er eid/ledet av kvinner, tenker større, gjerne også internasjonalt.¹⁹²

Innovasjon Norge har besluttet å ha en satsing på unge under 35 år, som er innrettet på samme måte som satsingen for kvinner.¹⁹³ Satsingen på unge skal gjøre det lettere for unge å etablere seg ved å gi dem tilgang til kompetanse, nettverk og kapital. Unge skal prioriteres innen Innovasjon Norges tilbud til etablerere. Dette inkluderer stipendordninger (etablererstipend, etablererstipend bygdeutvikling, inkubatorstipend, oppfinnerstipend), nettverkskreditt, industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU) og Grundercoach. "Unge i fokus" er et program som retter seg mot entreprenører i alderen 18–35 år og er en gjennomgående satsing i Innovasjon Norge. Innovasjon Norge har i samarbeid med andre aktører utviklet et utvalg skreddersydde tiltak for unge, slik som Alkymisten, Bygdebygger, Hurtigkasse, Etablerergrupper og Idégnisten.

191) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge.

192) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge.

193) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge, s. 17.

Tekstboks 12 Innovasjon Norges satsing på kvinner, "Kvinner i fokus", består av følgende tjenester:

Ledermentor

Målsettingen er å få flere kvinner inn i høyere lederposisjoner og styrer ved å støtte dem i deres karriereutvikling. Målgruppen er kvinnelige ledere med ambisjoner om karriereutvikling.

Fyrtårn

Målsettingen med programmet er å få fram kvinnelige etablerere, bidra til lederutvikling, videreutvikling av deltakerbedriftene, synliggjøre dem, bygge nettverk, og motivere andre kvinner til å starte og utvikle egen virksomhet. Målgruppen er kvinner som allerede har lyktes som bedriftseiere/bedriftsledere, og som har behov for videreutvikling.

Styrekandidater

Målsettingen er å bidra til økt verdiskaping gjennom å styrke profesjonaliteten i styrevervene, og å legge til rette for innovasjon og nyskaping i næringslivet, basert på kompetanse, nettverk og mangfold. Målgruppen er personer som har behov for kompetanseheving for å gjøre en god jobb i et styre.

Akademikerbedrift

Målsettingen er å bidra til at flere humanister og samfunnsvitere starter egen virksomhet. Tjenesten tilbyr kontorplass i et tilrettelagt fellesskap, oppstartsstipend, etableringskurs og oppfølging.

GRO-programmet

Programmet var opprinnelig organisert og forvaltet av Innovasjon Norges hovedkontor, men dette ansvaret ble overført til distriktskontorene i starten av 2007. Målsettingen er å få flere bedrifter som er eid og/eller ledet av kvinner, til å vokse. Målgruppen er bedrifter som har passert etableringsfasen, og som har et identifisert vekstpotensial. Programmet kan gi støtte til enkeltbedrifter eller til samarbeidsprosjekter mellom bedrifter.

Kilde: Årsrapport 2006 og 2007 Innovasjon Norge og Innovasjon Norges hjemmesider

7.1.1 Finansierer Innovasjon Norge prosjekter som er rettet mot kvinner og unge?

Figur 24 viser andelen av totalt antall prosjekter som er registrert som rettet mot kvinner og unge i perioden 2005–2007. Mellom 26 og 30 prosent av prosjektene som fikk tildelt midler i perioden 2005–2007, er registrert som kvinnerettet. Uav-

hengig av type virkemiddel, er dette midler som går til kvinner som starter egen virksomhet eller utgjør mer enn 30 prosent av styret eller ledelsen i bedriften. Det kan også være prosjekter som øker kompetansen til kvinner, eller øker antall sysselsatte kvinner. Andelen prosjekter som er rettet mot unge, har vært lavere, omkring 15 prosent av totalt antall tildelinger i perioden.

Flertallet i næringskomiteen i Stortinget mente Innovasjon Norge burde øke andelen prosjekter rettet mot kvinner fra 17 prosent av SNDs totale bevilgninger i 2002.¹⁹⁴ Av de totale bevilgningene (netto innvilget beløp) i 2007, gikk 21 prosent til kvinnerrettede prosjekter.¹⁹⁵ I 2006 og 2005 var andelen henholdsvis 26 og 19 prosent. Det viser at nivået de siste tre årene jevnt over har vært litt høyere enn andelen som lå til grunn for komiteens uttalelse i 2003.

Tekstboks 13 Eksempel fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

10 av 14 distriktskontorer har passe med midler for å støtte kvinnerrettede prosjekter. To distriktskontorer mener de har for lite midler (Østfold/Oslo og Akershus, Telemark), mens to sier det er mer midler enn nødvendig (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag).

Av de samlede bevilgningene i 2007 på ca. 4,7 mrd. kroner gikk 13 prosent til unge i alderen 18–35 år.¹⁹⁶ Dette er en økning fra 2006 da 11

prosent av bevilgningene gikk til unge. I 2006 ble det benyttet hele 27 ulike finansieringstyper for unge.¹⁹⁷

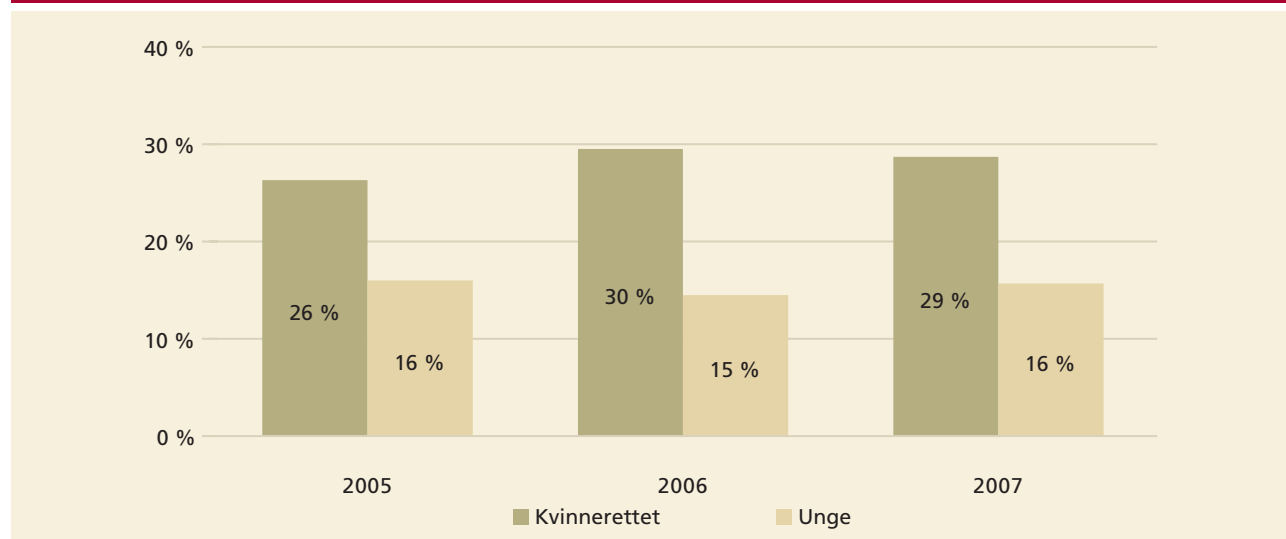
Etablererstipend til kvinner og unge

Det er et måltall at minst 40 prosent av *etablererstipendene* (totalt antall) skal gå til kvinner.¹⁹⁸ Det er ikke satt tilsvarende måltall for unge, men ifølge Innovasjon Norges årsrapport for 2007 skal det tas særlig hensyn til dem.

Figur 25 viser både andelen av antall etablererstipend og andelen av innvilget beløp som er gått til kvinner og unge. Andelen av totalt antall etablererstipend til kvinner var 44 prosent i 2006 og 45 prosent i 2007. Dette er en tydelig økning fra 2005 da andelen utgjorde 37 prosent. Målt i andelen av netto innvilget beløp er økningen noe større. Ifølge årsrapporten for 2007 er det store forskjeller mellom fylkene når det gjelder tilde-ling av etablererstipend til kvinner. Lavest er Buskerud med 22 prosent, mens kvinneandelen i Nord-Trøndelag er 70 prosent.¹⁹⁹

Figur 25 viser også at det ikke har vært samme økning for unge i perioden. Andelen av antall etablererstipend til unge ligger relativt stabilt omkring 30 prosent. Nærings- og handelsdepartementet mener at unge ikke er en like prioritert målgruppe for Innovasjon Norge jf. også føringer fra Stortinget, og har følgelig ikke satt like tyde-

Figur 24 Andel tildelinger som er registrert rettet mot kvinner og unge, 2005–2007



Kilde: Registerdata Innovasjon Norge. N = 6 765 (2005), 6 643 (2006) og 6 305 (2007).

194) Innst. O. nr. 30 (2003–2004), s. 4.

195) Målt i andelen av totalt *antall* tildelinger er dette 29 prosent, jf. figur 24.

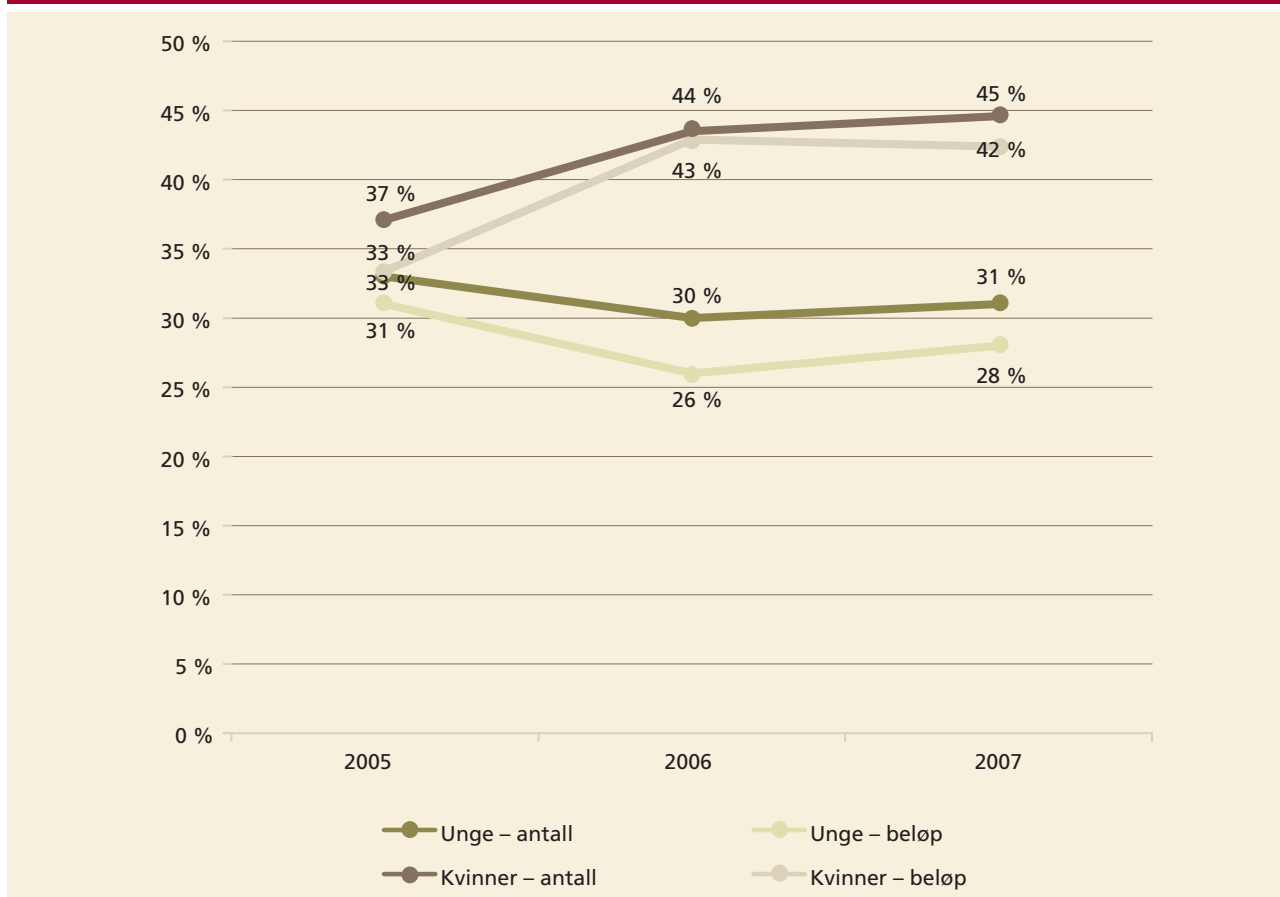
196) Årsrapport 2007 Innovasjon Norge, vedlegg 4: Statistikk for finansieringsvirksomheten 2007.

197) Årsrapport 2006 Innovasjon Norge, s. 17 og vedlegg 4: Statistikk for finansieringsvirksomheten 2007.

198) Dette måltallet er fastsatt av Innovasjon Norge i MRS-systemet. Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

199) Detaljrapporter Innovasjon Norge 2005, 2006 og 2007.

Figur 25 Andel av antall tildelinger og andel av innvilget beløp av etablererstipend til kvinner og unge, 2005–2007



Kilde: Registerdata Innovasjon Norge.

like mål og krav til Innovasjon Norge for satsing på unge som for satsing på kvinner.²⁰⁰

Hva skal til for at et prosjekt registreres som kvinnerrettet?

Saksbehandlerne i Innovasjon Norge registrerer om prosjektene er "kvinnerettede" i sin interne saksbehandling (MRS-systemet). Dette danner grunnlaget for Innovasjon Norges rapportering om støtte til antall kvinnerettede bedrifter/prosjekter. Registreringen følger av Innovasjon Norges definisjon på kjennetegnet "kvinnerrettet".²⁰¹

Landbrukssaker utgjør en stor del av de kvinnerettede prosjektene. Samlet for Møre og Romsdal, Troms og Telemark er omkring halvparten av de kvinnerettede prosjektene innen landbrukssektoren (47 prosent av de kvinnerettede tildelingene er registrert BU og/eller jord/skogbruk). Av disse

130 kvinnerettede landbruksprosjektene var 42 registrert på mannsnavn eller navn var ukjent.

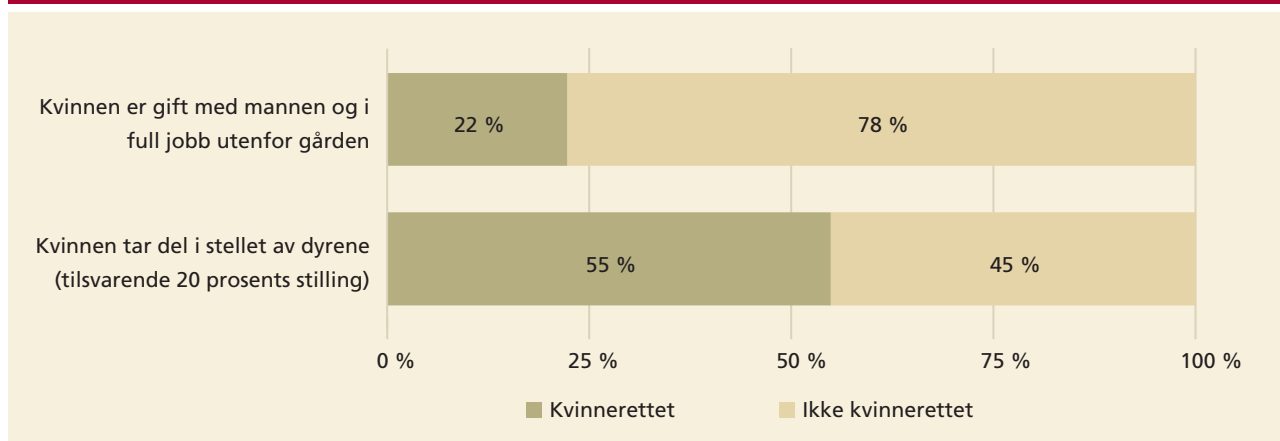
Vanligvis skaper disse prosjektene arbeidsplasser for kvinner som bor på gårdsbruk. Ledelsen ved Innovasjon Norge Telemark synes det kan være vanskelig å forstå definisjonen av hva som regnes som kvinnerrettet, når det gjelder gårdsbruk. Ledelsen ved Innovasjon Norge Troms er enig i at det kan stilles spørsmål ved om hvor kvinnerettede de enkelte tildelingene i realiteten er. De opplever at de er lojale mot kriteriene i definisjonen, og viser til at når ektepar på en gård får innvilget søknad om boliglån, registreres dette som kvinnerrettet. Innovasjon Norge Møre og Romsdal stiller et tydelig krav om at kvinnen skal være med på gårdsdriften for at prosjektene skal regnes som kvinnerettede. De mener en del søkere har tilpasset seg regelverket ved å tenke taktisk. Der en gård drives av en mann og kvinne sammen, er det ofte kvinnen som formelt søker støtte av Innovasjon Norge.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Innovasjon Norge tok 193 kundeansvarlige stilling til om et prosjekt skulle registreres som kvinnerrettet eller ikke. Prosjektet omhandler et gårdsbruk. De

200) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

201) Kjennetegnet "kvinnerrettet" skal i henhold til Innovasjon Norges definisjon registreres i MRS-systemet dersom minst ett av følgende kriterier er oppfylt: 1) Det er kvinner som starter egen virksomhet, 2) Prosjektet er spesielt rettet mot å øke kompetansen til kvinner ansatt i foretaket, 3) Kvinner utgjør mer enn 30 prosent av styremedlemmene eller ledelsen i en bedrift, 4) Prosjektet bidrar til å øke antall kvinnelige eiere, styremedlemmer, ledere, eller det er spesielt rettet mot å øke antall syssetatte kvinner. Årsrapport 2007 Innovasjon Norge.

Figur 26 Kundeansvarliges registrering av "kvinnerettet", gitt ulike betingelser i case om ombygging av sauefjøs



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. N = 193.

kundeansvarlige hadde muligheten til å svare "ikke relevant" dersom de mente de ikke hadde grunnlag for å svare.

Tekstboks 14 Case fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Søknad om tilskudd til ombygging av sauefjøs

En mann på 40 år søker om tilskudd til ombygging av sauefjøs i forbindelse med generasjonsskifte. Han skal overta eiendommen etter sine foreldre, og ombyggingen gjør at gårdbrukeren kan utvide driften med flere dyr. Ektefellen, som eier gården sammen med mannen, har en 80 prosent stilling på en skole, og er for øvrig hjemmeværende med barn. Hun deltar ikke i driften av gården.

Figur 26 viser at 22 prosent registrerer prosjektet som kvinneverrettet. De begrunner dette med at paret er gift og eier gården sammen. Dette viser at prosjektet kan registreres som kvinneverrettet selv om kvinnen ikke tar del i gårdsdriften. Noen av de kundeansvarlige sier at eierskapet i seg selv innebærer at man også tar aktivt del i driften. Andre mener at det ikke kan stilles krav om deltakelse i drift, og at eierskap er tilstrekkelig til at prosjektet kan defineres som "kvinneverrettet".

De som ikke registrerte prosjektet som kvinneverrettet, ble bedt om å foreta en ny vurdering av prosjektet hvor det nå framgår av søknaden at ektefellen (kvinnen) ønsker å ta del i driften i framtiden. Hun skal fortsatt jobbe 80 prosent deltid utenfor gården, men vil ta del i stellet av dyrene som følge av økningen i antall dyr. Nå registrerer over halvparten (55 prosent) av de kundeansvarlige prosjektet som kvinneverrettet. De viser til at kvinnen deltar aktivt i prosjektet, og at prosjektet kan sies å føre til økt sysselsetting av kvinnen på gården. Det betyr at de nå vurderer 20 prosent

stillingen for å være "spesielt rettet mot å øke antall sysselsatte kvinner".

45 prosent mener at ingen av tilfellene tilsier at prosjektet fyller kriteriene for å kunne registreres som kvinneverrettet. De viser blant annet til at kvinnens deltakelse i driften av gården er for lav, og at prosjektet ikke er "spesielt rettet" mot å øke antall sysselsatte kvinner.

7.2 Er innsatsen til Innovasjon Norge rettet mot små- og mellomstore bedrifter, unge bedrifter og etablerere?

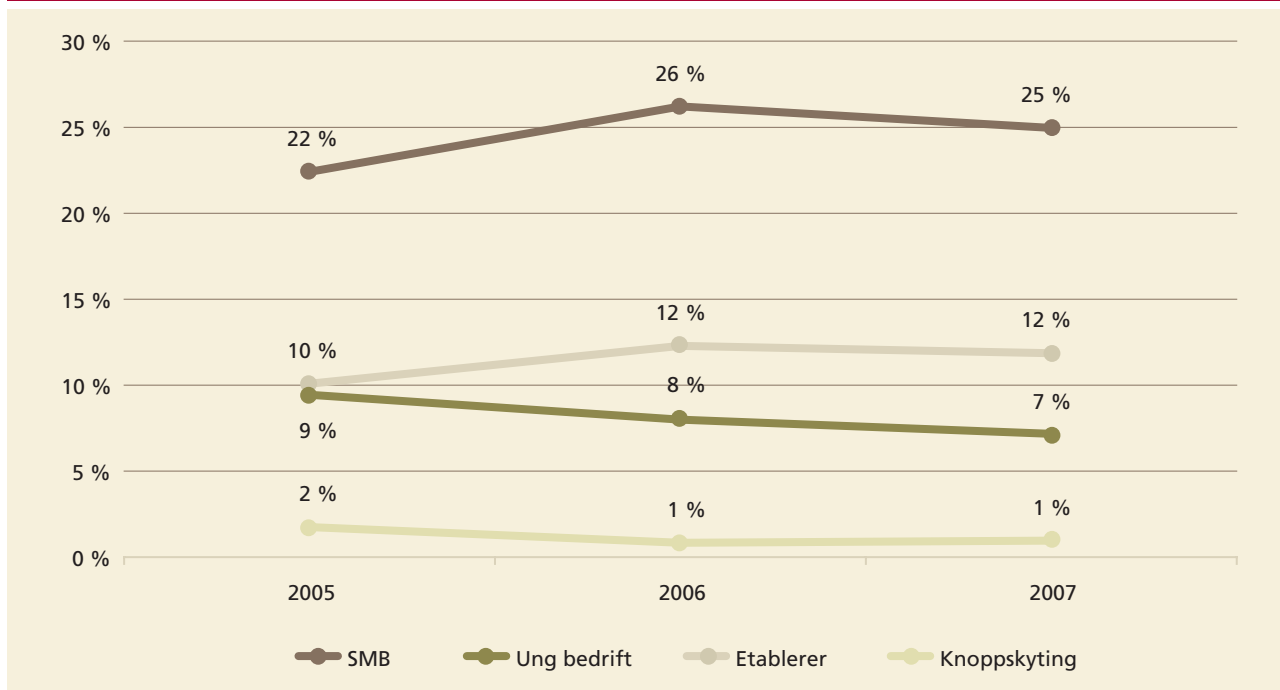
Innovasjon Norge har entreprenører, unge bedrifter, og små- og mellomstore bedrifter med vekstpotensial som primære målgrupper. Disse kundetyperne blir registrert i Innovasjon Norges MRS-system.

Figur 27 viser andelen av totalt innvilget beløp som har gått til utvalgte målgrupper i perioden 2005–2007. Andelen til små- og mellomstore vekstbedrifter, unge bedrifter, etablerere og knopp-skytinger²⁰² har vært relativt stabil i perioden.

Figur 27 viser at 25 prosent av totalt innvilget beløp i Innovasjon Norge gikk til små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og -potensial i 2007, noe som utgjør drøyt 1 mrd. kroner. Analyser av registerdata viser også at landsdekkende risikolån og IFU/OFU-kontrakter er de virkemidlene som i størst grad går til små- og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner, mens lavrisikolån

202) I Innovasjon Norges rapporter brukes begrepet "Knopp-skyting / spinn off / reetableringer etter konkurs". I denne rapporten vil dette kun omtales som "knopp-skytinger".

Figur 27 Andel innvilget beløp (netto) til utvalgte målgrupper og fokusområder, 2005–2007



Kilde: Registerdata Innovasjon Norge. N = 4,12 mrd. kroner (2005), 4,19 mrd. kroner (2006) og 4,27 mrd. kroner (2007).

til landbruket og fylkesvise BU-midler i liten grad går til denne typen bedrifter.

Bedrifter som er mellom tre og fem år gamle, regnes som unge i Innovasjon Norges MRS-system. Figur 27 viser at 7 prosent av de totale bevilgningene gikk til *unge bedrifter* i 2007 (305 mill. kroner). Registerdata viser også at en lav andel av lavrisikolånene går til unge bedrifter, mens OFU-kontraktene har størst andel av midlene til unge bedrifter.

Innovasjon Norge registrerer finansiering til enkeltpersoner, flere personer i samarbeid eller personer i eksisterende bedrifter som har til hensikt å etablere en selvstendig ny bedrift. Disse regnes som *etablerere* fra idéfasen til og med to år etter etableringsåret. Av de samlede innvilgede midlene i 2007 har 12 prosent (506 mill. kroner) gått til etablerere, se figur 27. Generelt går tilskudd og landsdekkende risikolån i større grad til etablerere enn det lavrisikolån gjør. Dette gjelder særlig lavrisikolån til fiskeri- og landbruksformål.

Knoppskytinger er nyetableringer av bedrifter med utgangspunkt i en eksisterende bedrift. I 2007 ble det gitt 40,4 mill. kroner til slike nyetableringer (1 prosent av totalt innvilget beløp).

Fordeling av midler etter bedriftsstørrelse

Tabell 6 viser bedriftsstrukturen i Norge i første kolonne, målt som andelen bedrifter etter kategorier med antall ansatte. I den neste kolonnen vises

antall tildelinger fra Innovasjon Norge etter de samme kategoriene, og andelen av totalt innvilget beløp.

Tabell 6 Andel tildelinger og andel innvilget beløp i 2007 fra Innovasjon Norge, fordelt på bedriftsstørrelse, i prosent

Antall ansatte	Fordeling av bedrifter på landsbasis (SSB)	Andel av antall tildelinger	Andel av totalt innvilget beløp
0	62	30	24
1–4	20	48	43
5–9	8	7	10
10–19	5	5	7
20–49	3	5	7
50–99	1	2	4
100–over	1	3	5
Totalt	100	100	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB) og Registerdata Innovasjon Norge 2007. N (antall tildelinger) = 6 305. N (innvilget beløp) = 4,27 mrd. kroner.

Tabell 6 viser at den største andelen av midlene går til bedrifter med 1–4 ansatte. Nær halvparten av Innovasjon Norges tildelinger går til disse bedriftene, som utgjør 20 prosent av bedriftene i Norge målt etter antall ansatte. Selv om kategorien '0 ansatte' utgjør 62 prosent av bedriftene i Norge, omfatter dette mange "sovende" bedrifter. Det kan også være en grunn til at bare 30 prosent av tildelingene går til bedrifter i denne kategorien.

Svært få bedrifter i Norge har over 100 ansatte (knappt 1 prosent). Disse bedriftene får imidlertid 5 prosent av tildelt beløp fra Innovasjon Norge. Midlene som gis, er hovedsakelig ordinære lavrisikolån eller tilskudd til regional utvikling (REGA). Foruten enkelte større, private selskaper, har disse midlene gått til prosjekter i regi av NHO, universiteter og fylkeskommuner, eller Innovasjon Norge selv. Mange av prosjektene er registrert som kompetanseutvikling, men det er også en del fysiske investeringer.

Nærings- og handelsdepartementet understreker at Innovasjon Norge ikke er inne i alle næringer, og at dette kan påvirke hvordan tildelingene fordeles seg i forhold til Statistisk sentralbyrås tall. I tillegg er det for noen næringer etablert spesielle virkemidler, og Innovasjon Norge skal også ivareta særlige geografiske områder.²⁰³

7.3 Er det et udekket behov i sentrale strøk?

På spørsmål om distriktskontoret har nok tilskuddsmidler til å støtte ulike målgrupper, er det et hovedskille mellom sentrale strøk og distriktene. I fylker som Østfold, Oslo og Akershus, Rogaland og Hordaland gis det uttrykk for at det er lite midler i forhold til etterspørsel og behov hos viktige målgrupper som etablerere, unge bedrifter og små- og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner.

10 av 14 direktører ved distriktskontorene oppgir at det er for lite midler til innovative prosjekter. De kommenterer at det generelt er lite midler til innovative prosjekter i sentrale strøk.²⁰⁴ Én av direktørene peker på at innovative bedrifter i en del fylker bare kan søke på IFU-ordningen. En annen peker på at det er lite midler til nettverks-

basert innovasjon, internasjonalisering, profilering, klyngeutvikling og Arena-programmet. Det er særlig mangel på midler til nystartede teknologibedrifter med stor risiko og lange utviklingsløp før kommersialisering.²⁰⁵

Andre næringer enn primærnæringene utgjør en betydelig del av bedriftene utenfor det distriktspolitiske virkemiddelområdet. Direktøren ved Innovasjon Norge Agder kommenterer at det med svært små landsdekkende virkemidler er en langt større etterspørsel etter midler enn det kontoret kan gi. Direktøren ved Innovasjon Norge Rogaland mener det generelt sett er for små rammer i såkalte sentrale strøk, der verdiskapingspotensialet er størst. Han peker på at næringsutvikling i sentrale strøk også vil ha positive ringvirkninger i distriktene.

Tilskuddsordningene imøtekommer "til en viss grad" målgruppens behov ifølge direktøren ved kontoret for Østfold, Oslo og Akershus.²⁰⁶ Hun mener imidlertid at det er altfor lite midler i forhold til markedet. Dette fører til at Innovasjon Norge i liten grad kan markedsføre sine tilbud og tjenester i regionen. Direktøren sier at Innovasjon Norge egentlig vet for lite om markedets behov, siden tilskuddsordningene er politisk dimensjonert og styrt. Videre mener direktøren at kontoret har liten bemanning tatt i betraktning at det skal dekke 28 prosent av Norges befolkning, i en region hvor 45 prosent av investeringene i FoU foregår.

Avdelingsdirektører/assisterende direktører og øvrig ledelse ved en del distriktskontorer viser blant annet til at de kan imøtekomme behov og etterspørsel på en bedre måte ved å kombinere ulike finansielle ordninger og andre tjenester, for eksempel innen kompetanseutvikling. Det er et

Tabell 7 Direktørenes oppfatning av om det er nok midler til å imøtekomme behov hos prioriterte bedrifter ved deres distriktskontor, 2007

Etablerere	Alle fylker unntatt Østfold, Oslo og Akershus, Oppland, Rogaland og Hordaland sier de har passe med midler til å støtte etablerere.
Unge bedrifter	Østfold, Oslo og Akershus, Buskerud og Vestfold, Telemark, Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Finnmark sier de har for lite midler til å støtte unge bedrifter.
SMB med vekstpotensiale	Østfold, Oslo og Akershus, Hedmark, Oppland, Telemark, Agder, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag sier de har for lite midler til å støtte SMB med vekstpotensial.
Innovative prosjekter	Østfold, Oslo og Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud og Vestfold, Telemark, Agder, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag sier de har for lite midler til å støtte innovative prosjekter.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

203) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 1. september 2008.

204) Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Kommentarer fra direktørene ved distriktskontorene (to av direktørene har ikke svart på spørsmålet).

205) Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Svar fra direktørene ved distriktskontorene.

206) Østfold, Oslo og Akershus er ett kontor med én direktør.

økende behov hos bedrifter og etablerere for rådgivning og støtte på kompetansesiden ved etableringer eller utviklingsprosjekter. Innovasjon Norges kapasitet til å følge opp bedriftene individuelt er imidlertid begrenset.

Tabell 7 viser at det særlig er fylker som dekker sentrale strøk, som opplever knapphet på midler for å imøtekomme behovene til prioriterte bedrifter og prosjekter.

8 Overordnet styring av Innovasjon Norge

Den overordnede styringen av Innovasjon Norge skjer dels gjennom Nærings- og handelsdepartementets eierstyring av selskapet og dels ved departementets styring gjennom Nærings- og handelsdepartementets bevilgninger til selskapet. Selskapet styres også av Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Utenriksdepartementet (sistnevnte fra 2007) gjennom bevilgninger. Dette skjer gjennom oppdragsbrev, regelmessige kontaktmøter med selskapet og gjennom rapporteringen fra selskapet. Nærmere retningslinjer for disponering av midlene, omtale av mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og beregningsregler, oppfølging, kontroll og evaluering for den enkelte tilskuddsordningen er gitt i tilskuddsregelverk m.m.²⁰⁷

8.1 Nærings- og handelsdepartementets eierstyring av Innovasjon Norge

Innovasjon Norge eies av staten ved Nærings- og handelsdepartementet. Departementet utøver sin eierrolle etter bestemmelsene i lov om Innovasjon Norge og selskapets vedtekter. Departementet ved statsråden utøver den øverste myndigheten i selskapet i foretaksmøtet.²⁰⁸ Nærings- og handelsdepartementet har fastsatt skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten overfor Innovasjon Norge skal utøves.²⁰⁹

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet innebærer eierrollen at departementet er den øverste myndigheten i Innovasjon Norge. Departementet er involvert, direkte eller indirekte, i selskapets tre styringsnivåer; foretaksmøtet, hovedstyret og regionstyrene. I foretaksmøtet behandles de sakene som etter lov eller vedtekter hører inn under selskapet. Dette er saker som for eksempel å godkjenne årsregnskap og årsberetning, å utnevne medlemmer til hovedstyret, å fastsette styrehonorarer m.m. De regionale styrene blir valgt av hovedstyret. Nærings- og handelsdepartementets eierrolle medfører koordinering i forhold til de andre oppdragsgiverne til Innovasjon Norge.²¹⁰

207) Oppdragsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet, 2007.

208) Lov om Innovasjon Norge, § 28.

209) Retningslinjer av 28. august 2005.

210) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at det som eierdepartement har tatt initiativ til flere ulike samhandlingsprosesser, og at det har hatt faste rutiner knyttet til samordning mellom departementene når det gjelder de operative ordningene. Departementet presiserer at det er det enkelte sektordepartementet som har ansvar for politikken, og følgelig får Innovasjon Norge mange styringssignaler fra sektordepartementene.²¹¹

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet skiller styringen som departementet utfører gjennom oppdragsbrev, seg fra rollen departementet har som eier.²¹² Det er først og fremst gjennom oppdraget til Innovasjon Norge at departementet gir styringssignaler til selskapet.

8.2 Departementenes styring gjennom oppdragsbrevene til Innovasjon Norge

Innovasjon Norge mottar årlig ca. 40 oppdragsbrev fra departementene, fylkesmennene og fylkeskommunene. Det blir dermed mange forskjellige politiske føringer som gis fra ulike hold.²¹³

Nærings- og handelsdepartementet har gjennom sitt oppdragsbrev til Innovasjon Norge i noe mindre grad enn mange av de øvrige oppdragsgiverne operasjonalisert sitt oppdrag, og overlater på den måten mer av de operative prioriteringene til Innovasjon Norge. Innovasjon Norge legger til grunn at de øvrige departementene forutsetter at Innovasjon Norges overordnede prioriteringer ligger fast, og at nye prioriteringer innenfor de enkelte departementenes områder som regel kommer som en utdypning og presisering innenfor de rammene og prioriteringene som gjelder for Innovasjon Norge.²¹⁴

Nærings- og handelsdepartementet ser behov for koordinering av oppdragsbrevene for å samordne omtale av felles temaer. Departementet vektlegger at det totale oppdraget kan forenkles, slik at

211) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet, 1. september 2008.

212) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet, 1. september 2008.

213) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

214) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

det ikke blir mer omfattende for Innovasjon Norge enn nødvendig.²¹⁵

Tekstboks 15 Fakta om oppdragsbrev

Oppdragsbrev benyttes av et departement når forvaltning av en statlig tilskudds- eller stønadsordning er lagt til en enhet utenfor statsforvaltningen (dvs. en enhet som ikke mottar tildelingsbrev fra departementet). Oppdragsbrevet inngår i departementets kontraktsstyring av tilskuddsforvalteren, og skal inneholde beskrivelse av henholdsvis mål, målgruppe for ordningen, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt bestemmelser om oppfølging og kontroll og eventuelt evaluering.

Enheter utenfor statsforvaltningen hvor oppdragsbrev skal brukes ved forvaltning av statlige tilskudds- og stønadsordninger er kommuner- og fylkeskommuner jf. de regionale utviklingsmidlene bevilget av Kommunal- og regionaldepartementet og tilskuddsforvaltere eid av staten (for eksempel særlovsselskaper som Innovasjon Norge).

Kilde: SSØ (www.sso.no), jf. reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten.

Innovasjon Norge utfører en "oversetterjobb" på de oppdragene de får fra departementene, fylkeskommunene og fylkesmennene. Dette innebærer å operasjonalisere oppdragene. Innovasjon Norge mener at det å omsette de politiske målene som er gitt i selskapets mål- og resultatstyringssystem til operative mål, er en viktig del av sitt ansvarsområde.²¹⁶ Nærings- og handelsdepartementet koordinerer bare oppdragsbrevene fra de ulike departementene. Midlene fra fylkeskommunene kommer via bevilgninger over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett og føringer gitt av Kommunal- og regionaldepartementet. Nærings- og handelsdepartementet forutsetter at de regionale føringene skal være innenfor nasjonale prioriteringer for bevilgningene fra disse departementene.²¹⁷

Bevilgningen til utlånsvirksomheten²¹⁸ skal dekke Innovasjon Norges brutto innlansbehov for risiko- og lavrisikolåneordningen. Nærings- og handelsdepartementet skriver i oppdragsbrevet for 2005 at "låneordningen bidrar både til økt innovasjon og økt internasjonalisering i næringslivet". Selskapet holder låneordningene regnskapsmessig atskilt, men rapporterer om ordningene på vanlig måte.²¹⁹

Nærings- og handelsdepartementet har ikke gitt generelle skriftlige retningslinjer på tvers av departementsområdene når det gjelder lavrisikordningen. Landbruks- og matdepartementet legger ingen føringer på lavrisikolån til landbruksformål, ettersom dette er en låneordning som Innovasjon Norge bruker til alle typer næringer.²²⁰ Fiskeri- og kystdepartementet viser til de fiskeripolitiske retningslinjene som er førende for alle midler til marin sektor som bevilges over Nærings- og handelsdepartementets budsjettkappittel, inkludert lavrisikolån.²²¹

Gjennom stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og oppdragsbrev er det imidlertid gitt føringer for Innovasjon Norges forvaltning av denne ordningen. I St.prp. nr. 2 (1997–1998) *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond – Ramme for lavrisikolåneordningen* heter det for eksempel at lavrisikolåneordningen skal kunne ta større risiko enn den tidligere grunnfinansieringsordningen. Lavrisikolånene skal benyttes til å delfinansiere bedriftsøkonomisk lønnsom nyskaping, utvikling, etablering og omstilling i norsk næringsliv. Gjennom ordningen skal man prioritere små og mellomstore bedrifter og bedrifter i distriktene. Ordningen skal være kommersiell, og det skal derfor ikke bevilges tapsfond knyttet til de enkelte årgangene. Ordningen skal dekke sine administrasjonskostnader, det skal betales provisjon til staten på innlånene, og staten skal kunne kreve utbytte fra ordningen.

I undersøkelsen er oppdragsbrevene fra departementene til Innovasjon Norge for perioden 2005–2007 gjennomgått. Det er undersøkt i hvilken grad departementene i sine oppdrag har operasjonalisert de sektorpolitiske målsettingene på en måte som også ivaretar Innovasjon Norges overordnede mål.

Departementenes mål og krav knyttet til innovasjon

Nærings- og handelsdepartementet stiller krav til innovasjon i sine oppdragsbrev til Innovasjon Norge i hele perioden 2005–2007. Innovasjonsgraden på prosjektene som er finansiert over post 50, har ifølge departementet vært noe lav.²²² Departementet forutsetter at Innovasjon Norge jobber målrettet for å sikre en høy innovasjonsgrad i prosjektene som støttes.²²³

215) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

216) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

217) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

218) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Nærings- og handelsdepartementet, kapittel 2421, post 90 Lån fra statskassen til utlånsvirksomhet.

219) Oppdragsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet, 2005–2007.

220) Intervju med Landbruks- og matdepartementet, 30. mai 2008.

221) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

222) Jf. St.prp. nr. 1 (Nærings- og handelsdepartementet) kapittel 2421, post 50 Innovasjon – prosjekter, fond.

223) Oppdragsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet, 2005–2007.

I oppdragsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet for 2007 heter det at departementet "skal utvikle en generell innovasjonspolitisk plattform," der Innovasjon Norge vil bli en viktig samarbeidspartner. Innovasjon og forskning innen landbruksområdet får ellers en generell omtale i oppdragsbrevet. Målet for VSP-mat er innovasjon og mangfold på matområdet, og departementet uttrykker forventninger om innovasjon for denne ordningen. I oppdragsbrevet framkommer det ikke tilsvarende forventninger til innovasjon for BU-midlene.²²⁴

Oppdragsbrevet fra Fiskeri- og kystdepartementet for 2005 gjengir de generelle målsettingene for Innovasjon Norge om å oppnå innovasjon, men departementet foretar selv ingen operasjonalisering eller konkretisering av dette i sine oppdragsbrev. Det er således ikke satt spesifikke mål når det gjelder innovasjon på dette departementsområdet. Et nytt marint verdiskapingsprogram ble satt i gang fra 2006 der hovedmålet er økt markedsrettet innovasjon.²²⁵

Oppdragsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet for 2005 gjengir de generelle målsettingene for Innovasjon Norge om å oppnå innovasjon, men departementet foretar selv ingen operasjonalisering eller konkretisering av dette i oppdragsbrevet. Det er således ikke satt spesifikke mål når det gjelder innovasjon på dette departementsområdet. Kommunal- og regionaldepartementet stiller derimot krav i oppdragsbrevet for 2006 om at Innovasjon Norge skal utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping, og i oppdragsbrevet for 2007 vektlegges arbeidet med innovasjon i Nord-Norge.

Departementenes mål og krav knyttet til korrigering for markedssvikt

Innovasjon Norge skal korrigere for svikt i de private finansieringsmarkedene og i samhandlingen i næringslivet og mellom næringslivet, kunnskapsmiljøene og offentlige organisasjoner. Dette er en av Stortingets føringer for Innovasjon Norge som oppdragsbrevene fra Nærings- og handelsdepartementet viser til. I selve oppdragsbrevene blir ikke korrigering av markedssvikt gitt noen særskilt omtale. Nærings- og handelsdepartementet bemerker at det generelt er grunnleg-

gende for stort sett alle virkemidlene at det foreligger en slags markedssvikt.²²⁶

Heller ikke oppdragsbrevene fra Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet eller Kommunal- og regionaldepartementet omtaler markedssvikt, men delmålene for Innovasjon Norge er vedlagt oppdragsbrevene. Fiskeri- og kystdepartementet bemerker imidlertid at for Marint verdiskapingsprogram ligger dette tydelig inne i MRS-systemet og håndboken som er utarbeidet. Markedssvikt var et viktig argument for å etablere programmet, og det er derfor ikke vurdert som nødvendig å henvise konkret til markedssviktbegrepet i de årlige oppdragsbrevene.²²⁷

Departementenes mål og krav knyttet til prioriterte målgrupper

Ifølge Nærings- og handelsdepartementets oppdragsbrev for 2005–2007 skal Innovasjon Norge i arbeidet med å oppnå hovedmålet rette innsatsen mot fokusområder og målgrupper der offentlig innsats kan utløse økt verdiskaping. Departementet forutsetter i oppdragsbrev for 2006 at bruken av deler av midlene i større grad spisses inn mot etablerere. I oppdragsbrevet for 2007 er det fokusert lite på hvilke målgrupper som skal prioriteres.

Landbruks- og matdepartementet omtaler likestilling i sine oppdragsbrev, der det blant annet heter at Innovasjon Norge må legge økt vekt på tiltak som styrker likestillingen i landbruksnæringen og i landbrukstilknyttet virksomhet. Likestillings tiltak innen landbrukssektoren skal samordnes med Innovasjon Norges generelle satsing på kvinner.

Oppdragsbrevene fra Fiskeri- og kystdepartementet i perioden 2005–2007 gjengir målgruppene for Innovasjon Norge, men departementet foretar selv ingen operasjonalisering eller konkretisering av dette i oppdragsbrevene. Fiskeri- og kystdepartementet har imidlertid gitt uttrykk for at det innen marin sektor er en utfordring å følge opp Innovasjon Norges mål om å arbeide for kvinner. De peker på at fiskeflåten er dominert av menn. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at det til nå ikke er stilt målkrav til Innovasjon Norge om unge, selv om det innen fiskerisektoren er et mål om å rekruttere unge. Departementet peker på at Innovasjon Norge har begrenset mandat og mange hensyn å ivareta, og at Innovasjon Norge

224) Oppdragsbrev fra Landbruks- og matdepartementet, 2007.

225) Oppdragsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet, 2006.

226) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 1. september 2008.

227) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 1. september 2008.

ikke har ansvar for rekrutteringen til fiskerinæringen²²⁸

Oppdragsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet for 2005 gjengir målgruppene for Innovasjon Norge. Først fra 2006 og framover foretas det en operasjonalisering av føringene for kvinner og unge som målgruppe. I oppdragsbrevet for 2007 legger departementet vekt på at de nasjonale virkemiddelaktørene prioriterer målgruppene kvinner og unge i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at det har vært en aktiv pådriver for økt kvinnesatsing i Innovasjon Norge overfor de andre departementene, og har mål om at 40 prosent av alle de næringsrettede virkemidlene skal gå til kvinner innen 2013.²²⁹ Departementet har i 2008 bedt Innovasjon Norge om å sette måltall for å øke kvinnelig deltakelse og antall kvinnelige entreprenører innenfor relevante programmer.²³⁰

Departementenes mål og krav knyttet til kompetanseheving, nettverk og samarbeid i og mellom bedriftene

I oppdragsbrevet fra Nærings- og handelsdepartementet for 2006 står det at Innovasjon Norge, på eget initiativ og på oppdrag fra offentlige myndigheter, skal bidra med kunnskap og faglige innspill til nasjonale og regionale myndigheter, basert på organisasjonens nettverk og kunnskap om næringslivet og dets rammebetingelser. I 2007 står det blant annet at Innovasjon Norge gjennom nettverksprogrammer skal utvikle møteplasser og tilby rådgivning og veiledning for etablerere og bedrifter med tilnærmet like utfordringer på tvers av eller innenfor en særskilt bransje. Det er også flere steder omtale av Innovasjon Norges rolle når det gjelder å bygge nettverk.

Det framkommer av Landbruks- og matdepartementets oppdragsbrev i hele perioden at Innovasjon Norge i arbeidet med verdiskapingsprogrammet for matproduksjon skal arbeide proaktivt for å fremme nye prosjekter og legge til rette for regional næringsutvikling. Departementet legger også vekt på at bruken av etablert kompetanse og nettverk på matområdet, både regionalt og nasjonalt, optimaliseres.²³¹

Siktemålet med Fiskeri- og kystdepartementets marine innovasjonsprogram er å styrke den

marine næringens evne til å drive innovasjon gjennom kompetanseoppbygging og målrettede nettverk.²³² Fiskeri- og kystdepartementet vektlegger Innovasjon Norges satsing på utvikling og styrking av kommersielle bedriftsnettverk med et internasjonalt markedspotensial.²³³

I Kommunal- og regionaldepartementets oppdragsbrev til Innovasjon Norge for 2005 framgår det at det er bevilget 32 mill. kroner til nettverksbasert innovasjon/omstilling. Det er ellers ingen omtale av den proaktive rollen Innovasjon Norge skal ha. I oppdragsbrevet for 2006 er det heller ingen omtale av Innovasjon Norges proaktive rolle, eller hvordan Innovasjon Norge skal arbeide med nettverksetablering. I oppdragsbrevet for 2007 heter det at Innovasjon Norge skal ta utgangspunkt i barrierer og utfordringer for enkeltbedrifter og enkeltprosjekter, og finansiere, tilføre kompetanse og bygge nettverk mellom ulike aktører i innovasjonssystemet.

Departementenes mål og krav knyttet til internasjonalisering og profilering

Nærings- og handelsdepartementet stiller krav til Innovasjon Norges arbeid med internasjonalisering i oppdragsbrevene for hele perioden 2005–2007. Målet for tilskuddet til internasjonalisering er å øke norske bedrifters konkurransevne og lønnsomhet i internasjonale markeder. Programmene skal særlig rettes mot rådgivning og formidling av informasjon og kunnskap om internasjonale markedsmuligheter til nyetablerte og mindre kunnskapsintensive og høyteknologiske bedrifter med stort eksportpotensial. Programmene skal videre fokusere på nettverksbygging og tiltak som styrker samarbeidet mellom bedrifter og bransjer, for å utnytte internasjonale markedsmuligheter. Oppdragsbrevet har også en egen omtale av profilering av Norge som reisemål. Her framgår det at målet for tilskuddet er å fremme den samlede reiselivsnæringens konkurransevne og lønnsomhet gjennom å informere, profilere og markedsføre Norge som reisemål.

Oppdragsbrevene fra Landbruks- og matdepartementet for 2005–2007 gjengir de generelle målsettingene for Innovasjon Norge om økt internasjonalisering og profilering, men det er ikke oppgitt noen sektorspesifikke målsettinger. Landbruks- og matdepartementet opplyser at internasjonalisering i form av eksport, ikke er så relevant for landbrukssektoren, siden det i dag er hjemmemarkedet som er prioritert av departe-

228) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

229) Jf. "Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner", februar 2008.

230) Intervju med Kommunal- og regionaldepartementet, 28. mai 2008.

231) Oppdragsbrev fra Landbruks- og matdepartementet, 2005–2007.

232) Oppdragsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet for 2005.

233) Oppdragsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet for 2006–2007.

mentet. For enkelte matvareprodukter, der det er en høy betalingsvillighet, vil det imidlertid være mulig å satse internasjonalt.²³⁴

Fiskeri- og kystdepartementet krever i hele perioden 2005–2007 at Innovasjon Norge skal arbeide for å utvikle nyskapende og internasjonalt ledende produkter og produksjonsprosesser i den marine næringen. Av oppdragsbrevet for 2007 framgår det at det er et mål at Norge skal ha en internasjonalt ledende posisjon innen marin forskning og innovasjon. Departementet sier i tillegg at det marine verdiskapingsprogrammet skal bidra til å styrke sjømatnæringens verdikjeder mot marked nasjonalt og internasjonalt.

Oppdragsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet for 2005 gjengir de generelle målsettingene for Innovasjon Norge om økt internasjonalisering og profilering, men det er ikke oppgitt noen sektorspesifikke målsettinger. I oppdragsbrevene for 2006 og 2007 settes internasjonalt konkurransedyktig næringsliv som et mål, og det internasjonale arbeidet er en gjennomgående aktivitet innenfor alle målene under programkategori 13.50.

Departementenes mål og krav knyttet til å ivareta regionale utfordringer og behov

Nærings- og handelsdepartementet viser til at ett av delmålene for Innovasjon Norge er å bidra til å utvikle og utnytte regionale fortrinn og muligheter.²³⁵ Departementet understreker i sine oppdragsbrev at Innovasjon Norge skal bidra til å styrke samhandlingen mellom aktørene i de regionale partnerskapene. Selskapet skal prioritere og tilpasse sine aktiviteter i forhold til lokale og regionale utfordringer og muligheter for næringsutvikling. Innovasjon Norge skal samtidig se sammenhengen mellom nasjonale og regionale strategier og tiltak.²³⁶

Alle de andre departementene legger i sine oppdragsbrev også vekt på samarbeidet i det regionale partnerskapet. Landbruks- og matdepartementet vil ha økt lokal innflytelse på næringsutviklingen i bygdene, og framhever at Innovasjon Norge må legge til rette for regional næringsutvikling i Verdiskapingsprogrammet for mat. Innovasjon Norge anmodes av Fiskeri- og kystdepartementet å spille en aktiv rolle i partnerskapenes virksomhet for tilrettelegging for regional marin

næringsvirksomhet og verdiskaping.²³⁷ De distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene under Kommunal- og regionaldepartementet skal styrke grunnlaget for bosetting og verdiskaping tilpasset regionale utfordringer, og i all hovedsak brukes innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Bruken av virkemidlene skal bidra til gode omstillings- og utviklingsprosesser i bedrifter og næringsmiljøet generelt, og i områder med særlige utfordringer spesielt.²³⁸

8.3 Departementenes krav til Innovasjon Norges rapportering

For at Innovasjon Norge skal kunne styres i ønsket retning, og for å gjøre det enklere å vurdere måloppnåelse ble det i 2005 innført et felles mål- og resultatstyringssystem (MRS-system). MRS-systemet ble utarbeidet i samarbeid mellom Innovasjon Norge, Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Utenriksdepartementet, Kommunenes Sentralforbund og fylkeskommunene. Systemet består av et hovedmål, fire delmål og 13 operative mål.²³⁹ Med utgangspunkt i MRS-systemet rapporterer Innovasjon Norge sine resultater til eier (Nærings- og handelsdepartementet) og oppdragsgivere gjennom årsrapporter og halvårsrapporter. I tillegg gjennomføres det andre evalueringer av tjenester, programmer og satsinger hvert år.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at MRS-systemet (årsrapporten), kundeeffektundersøkelsene og evalueringer av enkeltprogrammer og ordninger er viktige informasjonskilder for departementet om Innovasjon Norges virksomhet, og gir departementet omfattende og god styringsinformasjon. Innovasjon Norges rapportering er et eget tema på kontaktmøtene med Innovasjon Norge. Nærings- og handelsdepartementet framhever at departementet er fornøyd med Innovasjon Norges rapportering på innovasjon og nyskaping, og nettverkssystemer. Nærings- og handelsdepartementet griper ikke inn i Innovasjon Norges interne prosesser, og kvalitetssikrer ikke Innovasjon Norges registreringspraksis.²⁴⁰

Fiskeri- og kystdepartementet har stilt noen ekstra krav til rapporteringen fra Marint verdiska-

234) Intervju med Landbruks- og matdepartementet, 30. mai 2008.

235) Oppdragsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet, 2005.

236) Oppdragsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet, 2005–2007.

237) Oppdragsbrev fra Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, 2005–2007.

238) Oppdragsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2007.

239) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet, 2. august 2006.

240) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

pingsprogram (MVP). Departementet og Innovasjon Norge arbeider nå med få etablert et MRS-system for MVP. Det er et mål for Fiskeri- og kystdepartementet å kunne sammenligne måloppnåelsen fra Fiskeri- og kystdepartementets programmer med andre av Innovasjon Norges programmer og virkemidler.²⁴¹

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at de bruker Innovasjon Norges rapportering aktivt og sammenligner tallene med egen informasjon. Landbruks- og matdepartementet oppgir at de følger med på Innovasjon Norges rapporteringer, og har registrert at midlene som er bevilget over dette departementets budsjett, generelt oppnår en relativt lav måloppnåelse i forhold til Innovasjon Norges overordnede mål. Dette har blant annet sammenheng med at landbruksvirke-midlene har en næringsspesifikk opprinnelse gjennom jordbruksavtalen.²⁴²

8.4 Koordinering mellom departementene

8.4.1 Administrativ koordinering

Innovasjon Norge ivaretar mål som hører inn under flere departementers ansvarsområder. Nærings- og handelsdepartementet har fra og med oppdraget for 2008 påtatt seg oppgaven med å foreta en mer organisert koordinering av oppdragene fra de ulike departementene. Det ble derfor opprettet et fast samordningsforum i 2007 som er planlagt avholdt tre ganger i året på ekspedisjonssjefsnivå. Koordineringsrollen Nærings- og handelsdepartementet har påtatt seg, er i hovedsak av administrativ karakter.²⁴³ Fiskeri- og kystdepartementet opplever at Nærings- og handelsdepartementet er gode på å koordinere målene for Innovasjon Norge, og viser blant annet til det felles rapporteringssystemet som er innført.²⁴⁴

Fiskeri- og kystdepartementet peker på at det er Avdeling for næringsutvikling og internasjonali-sering og ikke Avdeling for forskning og innovasjonspolitik i Nærings- og handelsdepartementet som har ansvaret for koordineringen og organiseringen av samarbeidsforumet med de andre departementene og budsjettprosessen i Innovasjon Norge. De som jobber med innovasjon er

241) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

242) Intervju med Kommunal- og regionaldepartementet, 28. mai 2008 og intervju med Landbruks- og matdepartementet, 30. mai 2008.

243) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008, intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008, intervju med Landbruks- og matdepartementet, 30. mai 2008, og intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

244) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

derfor vanligvis ikke med på samordningsmøtene, noe som betyr at de med kompetanse til å gå inn i den faglige styringen av programmene, ikke deltar. Fiskeri- og kystdepartementet antar at dette er noe av bakgrunnen for at samordningsmøtene i hovedsak er administrativt fokusert.²⁴⁵

Kommunal- og regionaldepartementet peker på at samordningsforumet foreløpig er så nytt at det framstår som "uferdig". Nærings- og handelsdepartementet har først og fremst koordinert tekniske og administrative spørsmål. Kommunal- og regionaldepartementet mener det er behov for samordning for å sikre at det gis felles styrings-signaler og for å koordinere utarbeidelsen av budsjettet (både tall og budsjettekst). Det er også behov for å løfte saker opp på et høyere nivå og få dekket et gjensidig informasjonsbehov. Kommunal- og regionaldepartementet antar at Nærings- og handelsdepartementet har erkjent at det er et behov for koordinering som de må ivareta som eier av Innovasjon Norge. Kommunal- og regionaldepartementet mener det er positivt at Nærings- og handelsdepartementet har tatt dette initiativet til å formalisere koordineringsansvaret fordi det kan sikre en mer samordnet styring av Innovasjon Norge.²⁴⁶

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det har blitt tettere kontakt og mer samordning med Nærings- og handelsdepartementet etter at det ble etablert samordningsmøter, og Nærings- og handelsdepartementet påtok seg et større koordineringsansvar. Departementet mener at det er et potensial for mer koordinering av virkemidlene, noe som særlig gjelder de ulike verdiskapingsprogrammene.²⁴⁷

Nærings- og handelsdepartementet sier at departementet har et godt samarbeid med de andre oppdragsdepartementene på administrativt nivå, og bekrefter at det bare er Avdeling for næringsutvikling og internasjonali-sering som deltar på samordningsmøtene fra departementets side.²⁴⁸

8.4.2 Faglig koordinering av programmer og virkemidler

I kapittel 4.4 framkommer det at mange kundean-svarlige opplever Innovasjon Norges virkemid-delporfølje som uoversiktlig, og knytter dette til svak koordinering av programmer og virkemidler under de ulike departementene. Flere kundean-svarlige mener en del programmer og virkemidler

245) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

246) Intervju med Kommunal- og regionaldepartementet, 28. mai 2008.

247) Intervju med Landbruks- og matdepartementet, 30. mai 2008.

248) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

som opprettes, overlapper med eksisterende tilbud og mener det er behov for forenklinger.

Fiskeri- og kystdepartementet mener Nærings- og handelsdepartementet i mindre grad er proaktiv med hensyn til å koordinere satsinger. Dette henger sammen med at Nærings- og handelsdepartementet ikke involverer seg i den faglige styringen av andre departementers programmer.²⁴⁹ Fiskeri- og kystdepartementet bemerker at de er grunnleggende enige i rolledelingen mellom Nærings- og handelsdepartementet og de øvrige sektordepartementene.²⁵⁰

Landbruks- og matdepartementet har heller ikke opplevd at Nærings- og handelsdepartementet har tatt initiativ når det gjelder å vurdere om Innovasjon Norges virkemiddelportefølje er for stor, eller om det er overlapping eller målkonflikter mellom programmene. Landbruks- og matdepartementet oppfatter ikke dette som noe problem siden departementet opplever at det sjeldent er overlapping eller målkonflikter mellom programmene. Departementet mener virkemiddelporteføljen til Innovasjon Norge er helhetlig, men ikke oversiktlig for brukerne.²⁵¹

Innovasjon Norges ledelse opplever at det er viktig for departementene at deres prioriterte mål og føringer framkommer tydelig i Innovasjon Norges innsatsområder. Dersom et departement ønsker å prioritere et område, gjøres det ofte ved å opprette et nytt program. Departementene har imidlertid blitt flinkere til å inkorporere nye prioriteringer i allerede eksisterende satsinger, programmer og tjenester. Dersom et departement likevel ønsker å opprette et nytt program, mener Innovasjon Norge at dette skjer i god dialog med departementet.²⁵² Innovasjon Norge presiserer at deres evne til å oppfylle Stortingets intensjoner er avhengig av at eier og oppdragsgiverne tar utgangspunkt i Stortingets mål med institusjonen i sin styring og i sine oppdrag.²⁵³

For Nærings- og handelsdepartementet er det viktig at virkemidlene skal være lett tilgjengelig for bedriftene, og at det ikke skal være parallelle tilbud fra andre aktører utenfor Innovasjon Norge. Det ville være å undergrave målet om et helhetlig virkemiddelapparat.²⁵⁴

249) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet, 28. mai 2008.

250) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet, 1. september 2008.

251) Intervju med Landbruks- og matdepartementet, 30. mai 2008.

252) Intervju med Innovasjon Norge, 26. mai 2008.

253) Brev fra Innovasjon Norge av 26. august 2008.

254) Intervju med Nærings- og handelsdepartementet, 4. juni 2008.

9 Vurderinger

9.1 En begrenset del av Innovasjon Norges støtte går til innovasjon

Undersøkelsen viser at halvparten av Innovasjon Norges tildelinger går til prosjekter som er registrert som innovative. Fra 2005 til 2007 har andelen prosjekter som er registrert som innovative, økt fra 44 til 50 prosent. Målt i innvilget beløp har andelen økt fra 32 prosent i 2005 til 45 prosent i 2007. Selv om dette innebærer en svak økning, går fremdeles en begrenset del av Innovasjon Norges støtte til prosjekter som er registrert som innovative. Også kundeeffektundersøkelsen viser at halvparten av prosjektene i liten eller ingen grad har ført til utvikling av nye produkter eller tjenester.

Videre viser undersøkelsen at mange av prosjektene som Innovasjon Norge registrerer som innovative, har et svært lavt innovasjonsnivå. Dette gjelder først og fremst registreringer av innovasjon på fylkes- og bedriftsnivå, "innovasjon I". Det skal lite til for at et prosjekt kan registreres som innovativt på dette nivået da det er tilstrekkelig at noe er nytt for den aktuelle bedriften eller det aktuelle fylket. Registreringene av "innovasjon II" omfatter derimot innovasjon "på et visst nivå". Prosjekter som er registrert som innovasjon II, utgjør bare 24 prosent av innvilget beløp i 2007. Det er også bare 21 prosent av bedriftene som sier at resultatet har blitt et helt nytt produkt/tjeneste fire år etter at støtte er gitt.

Undersøkelsen viser videre at det er svært stor variasjon mellom sektorene som Innovasjon Norge er involvert i, og de ulike virkemidlenes bidrag til innovasjon. Enkelte virkemidler, som inkubator- og etablererstipend, går i stor grad til prosjekter som er registrert som innovative. Kommersielle lavrisikolån og BU-midlene finansierer i mindre grad prosjekter som er registrert som innovative. Det er minst innovasjon innen landbruk og marin sektor – sektorer som står for en stor del av Innovasjon Norges totale tildelinger. Dette bidrar til at Innovasjon Norges finansiering av innovasjon totalt sett blir begrenset.

Undersøkelsen viser at det kan stilles spørsmål ved om Innovasjon Norge i større grad burde støtte mer risikoutsatte prosjekter for å nå målet

om å bidra til økt innovasjon. Undersøkelsen viser at det er stor grad av skjønnsutøvelse i saksbehandlingen samtidig som de kundeansvarlige legger sterk vekt på bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Dette kan gå på bekostning av å realisere nyetableringer og innovative prosjekter. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan i mange tilfeller være lik den bedriftsøkonomiske. For å ivareta sitt hovedmål må Innovasjon Norge likevel sikre en tilstrekkelig vurdering av de samfunnsøkonomiske forholdene i søknadsbehandlingen.

Undersøkelsen viser at Innovasjon Norge stort sett korrigerer for markedssvikt, og at selskapet i liten grad oppfattes som en konkurrent til private banker. Et unntak fra dette gjelder lavrisikolån til landbruk og fiskeflåten der Innovasjon Norge i deler av landet oppfattes som en konkurrent til private banker. Undersøkelsen viser også at prosjekter som er finansiert gjennom lavrisikolåneordningene, er de som i størst grad ville blitt finansiert også uten Innovasjon Norges støtte. Dette tyder på at Innovasjon Norges lavrisikoordninger i større grad kan korrigere for markedssvikt, slik at Innovasjon Norge kan framstå som et tydeligere supplement til private finansieringsinstitusjoner.

9.2 Virkemiddelporteføljen er uoversiktlig og komplisert å forvalte

Undersøkelsen viser at Innovasjon Norges virkemiddelportefølje er uoversiktlig og komplisert å forvalte. Under halvparten av Innovasjon Norges kundeansvarlige oppfatter at Innovasjon Norges ulike virkemidler og programmer i stor grad er oversiktlige i deres daglige arbeid. En omfattende virkemiddelportefølje kan føre til at virkemidler er delvis overlappende. Det er også behov for å koordinere de mange og ulike retningslinjene for flere av virkemidlene. En uoversiktlig virkemiddelportefølje kan føre til at tilbudet ikke blir godt nok tilpasset kundenes behov, og at tjenestene blir lite tilgjengelige for kundene.

Undersøkelsen viser at det er vanskelig for mange kundeansvarlige å holde seg orientert om alle virkemidlene, og å få med seg alle tilbudene som en bedrift kan ha nytte av. Enkelte kunde-

ansvarlige mener dette går ut over behandlingen av kundene, og at det kan føre til at kundene ikke får det tilbudet de har mest behov for. Samtidig viser undersøkelsen at de kundeansvarlige har begrenset tid til veiledning og rådgivning overfor kundene. Stadig nye satsinger og virkemidler gir et behov for å styrke kompetansen ved distriktskontorene, slik at de kundeansvarlige er oppdaterte og i stand til å gi kundene god rådgivning om de ulike tilbudene som er tilgjengelige. I forbindelse med dette, etterlyser de kundeansvarlige forenklinger i virkemiddelporteføljen for at det skal bli lettere å sette sammen et helhetlig og godt tilbud til kundene. Det er også viktig at markedsføringen samsvarer med det tilbudet som kundene faktisk mottar, slik at det ikke blir skapt urealistiske forventninger og misfornøyde kunder.

Undersøkelsen viser at distriktskontorene fortsatt bruker mye tid på de tradisjonelle finansierings-tjenestene, og at de i begrenset grad har foretatt ressursmessige omprioriteringer og kompetanseheving i tråd med ambisjonen om å være en mer aktiv næringsutviklingsaktør. Flere samarbeidspartnere mener at Innovasjon Norge i for stor grad opererer som en bank, og i for liten grad arbeider utadrettet og "proaktivt".

Undersøkelsen viser at enkelte fylker opplever at Innovasjon Norge sentralt tenker for lite på at selskapet opererer i regionale partnerskap i fylkene. Det er en utfordring at nasjonale programmer lett kan overlapse og være lite koordinert med regionale fellessatsinger i de regionale partnerskapene. Videre viser undersøkelsen at 32 prosent av lederne ved distriktskontorene (11 av 34) mener det i svært liten eller liten grad tas hensyn til regionale behov i sentralt initierte programmer fra Innovasjon Norge. Det kan føre til at programmer i mindre grad blir koordinert med de øvrige virkemidlene som distriktskontorene forvalter, og at tilbudet ikke blir tilpasset bedriftenes særskilte behov i de ulike regionene.

9.3 Integrasjonen av den internasjonale dimensjonen i Innovasjon Norge tar lang tid

Integreringen av den internasjonale virksomheten ved etableringen av Innovasjon Norge i 2004 representerte en vesentlig endring i virkemiddelapparatet. Undersøkelsen viser imidlertid at det er langt igjen før den internasjonale dimensjonen er integrert i alle deler av Innovasjon Norge. Fire år etter opprettelsen av Innovasjon Norge er det

fremdeles lite kontakt mellom utekontorer og distriktskontorene. Videre har distriktskontorene manglende kompetanse knyttet til eksport og internasjonalisering, og kjenner i for liten grad til de tjenestene som utekontorene kan levere når det gjelder tilrettelegging og utnyttning av internasjonale markedsmuligheter. Det er langt igjen før organisasjonen når målet om at det skal være én linje fra distriktskontor til utekontor. Lite kontakt kan føre til at bedrifter i Norge som har et internasjonalt vekstpotensial, ikke blir formidlet til relevante utekontor, og at de ikke får de tjenestene og den rådgivningen som de kunne ha fått.

Undersøkelsen viser at styringen av uteapparatet har vært lite målrettet og preget av uklare signaler. Det har ikke vært et felles datasystem for informasjonsutveksling mellom distriktskontor og utekontor. I tillegg førte ikke arbeidet med integreringen i utenriktjenesten fram, noe som skapte usikkerhet og en lite effektiv integreringsprosess internt i Innovasjon Norge. Resultatet er at Innovasjon Norge til nå i liten grad har evnet å utnytte de synergieffektene som lå til grunn for sammenslåingen. Det er iverksatt en rekke tiltak i 2007 som skal fremme integrering, men ledelsen i Innovasjon Norge erkjenner at det fortsatt gjenstår mye arbeid. I undersøkelsen reises det også spørsmål ved om utekontorene er prioritert og tilført ressurser som er i tråd med målsettingen om økt internasjonalisering.

9.4 Manglende faglig styring og koordinering fra Nærings- og handelsdepartementet

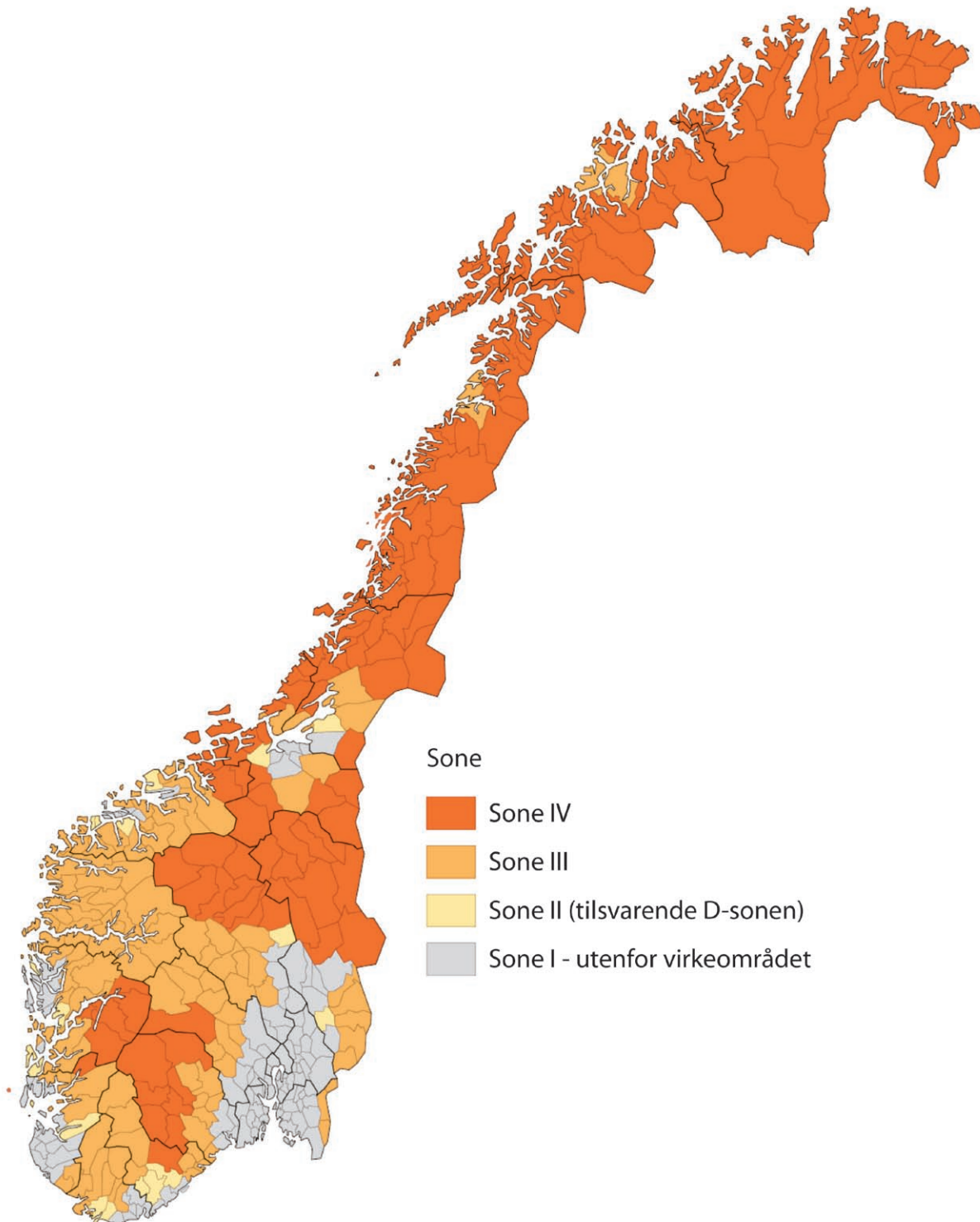
Undersøkelsen viser at det i liten grad foretas faglig koordinering ved opprettelsen av nye programmer og virkemidler. Nærings- og handelsdepartementet utfører en administrativ koordinering der departementet har konsentrert seg om den redaksjonelle utformingen av oppdragsbrevene og etableringen av et felles MRS-system. En lite koordinert, faglig styring fra departementene bidrar til en uoversiktlig og delvis overlappende virkemiddelportefølje.

Innovasjon Norge mottar årlig ca. 40 oppdragsbrev fra departementene, fylkesmennene og fylkeskommunene. I 2007 formaliserte Nærings- og handelsdepartementet koordineringen i forbindelse med utarbeidelsen av oppdragsbrevene, og startet opp et fast samordningsmøte der alle oppdragsdepartementer deltar. Undersøkelsen viser at det fortsatt er behov for en bedre operasjonalisering av oppdragene fra oppdragsdepartementene,

og at disse må ses i sammenheng. Blant annet er Innovasjon Norges mål om å bidra til økt innovasjon i varierende grad operasjonalisert i oppdragsbrevene. Dette kan føre til at innovasjon blir mindre vektlagt i den regionale forvaltningen av midlene. For å fremme økt innovasjon kreves det sterkere samordning av ulike sektorinteresser fra sentralt hold. Innovasjon Norges evne til å oppfylle Stortingets intensjoner avhenger av at eier og oppdragsgiverne tar utgangspunkt i målet med selskapet i sin styring og i sine oppdrag.

Undersøkelsen viser videre at uteapparatet ikke er fullt integrert i organisasjonen, og at Innovasjon Norge sentralt burde rettet større oppmerksomhet mot disse utfordringene. Prosessen tok svært lang tid og krevde store ressurser fra en del utekontorer. En større involvering fra Nærings- og handelsdepartementet som eierdepartement kunne ha løftet prosessen og bidratt til en tidligere avklaring. Det kan reises spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet burde ha fulgt opp mer aktivt i perioden etter etableringen av selskapet for å sikre bedre måloppnåelse knyttet til internasjonalisering.

Vedlegg 1: Distriktsutviklingsområder



Made with Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philergo>
Kommunal- og regionaldepartementet

Litteraturliste

lover, forskrifter og regelverk

- LOV 2003 – 12 – 19 nr. 130: Lov om Innovasjon Norge
- Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- St.prp. nr. 1 Nærings- og handelsdepartementet for perioden (2005–2006) – (2007–2008)
- St.prp. nr. 51 (2002–2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*
- St.prp. nr. 2 (1997–1998) *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond – Ramme for lavrisikoordningen 2. halvår 1997*
- Ot.prp. nr. 14 (2003–2004) *Om lov om Innovasjon Norge*
- St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*

Innstillinger

- Innst. O. nr. 30 (2003–2004) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om Innovasjon Norge*
- Innst. S. nr. 187 (2004–2005) *Innstilling fra finanskomiteen om bevilgningsreglementet*
- Innst. S. nr. 238 (2002–2003) *Innstilling fra næringskomiteen om virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*
- Innst.S. nr. 288(2002–2003) *Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret 2003 - endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m.*
- Budsjett-innst.S. nr. 8 (2003–2004) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004*

Styringsdokumenter, rapporter fra Innovasjon Norge

- Oppdragsbrev til Innovasjon Norge fra Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for perioden 2005–2007

- Innovasjon Norges årsrapporter for perioden 2006–2007 (inkludert detaljrapporter for hele perioden)
- Bedriftsfinansieringshåndboka, Innovasjon Norge
- Brukerbetalingsinstruks for Innovasjon Norge (17. juni 2005, sist revidert 4. juni 2008)
- Internasjonaliseringsstrategi for Innovasjon Norge (vedtatt 20. oktober 2005)
- Strategisk retning for Innovasjon Norge (vedtatt 25. mai 2004)
- Innovasjon Norge: Brukerveiledning WAR-diagnoseverktøy. Verktøy for vurdering av kunder og deres behov

Retningslinjer og handlingsplaner

- Nærings- og handelsdepartementet, 28. august 2005: Retningslinjer for styrings- og kontrollmyndighet overfor Innovasjon Norge
- Handlingsplan for meir entreprenørskap blant kvinner, februar 2008

Brev og e-poster

- Brev av 1. september 2008 fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen, *Merknader til utkast til hovedanalyserapport fra forvaltningsrevisjon av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør*
- Brev av 26. august 2008 fra Innovasjon Norge til Riksrevisjonen, *Merknader til Riksrevisjonens utkast til hovedanalyserapport*
- E-post fra Innovasjon Norge av 15. juli 2008, *Oversikt over årsverk i Innovasjon Norge*
- Brev av 2. august 2006 fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen, *Utdypning av beretningen om myndighetsutøvelse i Innovasjon Norge i 2005*

Annen litteratur

- Oxford Research 2007: "Fremdeles mer å hente. Etterundersøkelse av bedrifter som mottok støtte fra Innovasjon Norge i 2003"
- Oxford Research 2007: "En nyttig verktøykasse. Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som fikk tilsagn i 2006"
- Oxford Research 2006: "Innovasjon à la carte. Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som mottok tjenester i 2005"

- Nordlandsforskning 2006: "Kundeeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge. Etterundersøkelse i 2006 av bedrifter som fikk finansiert bedriftsutviklingsprosjekt i 2002." NF-rapport nr. 9/2006
- Oxford Research 2005: "Penger er ikke alt! Kundeeffektundersøkelse blant bedrifter som mottok tjenester i 2004"
- Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data. OECD and Eurostat 2005
- Helhetlig risikostyring: et integrert rammeverk, utgitt av: Norges interne revisorers forening i samarbeid med the Institute of Internal Auditors (IIA) og The Committee of sponsoring organizations of the Treadway Commission (COSO). Oversatt av: Kari Øvsthus, Oslo: NIRF, cop. 2005
- Stamland, Rud og Mjøs: "Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet". Rapport fra Samfunns- og næringslivsforskning AS, 30. april 2008
- Dokument nr. 3:5 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket*

Annet

- Innovasjon Norges hjemmeside




4 577 3 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

