

Virker Innovasjon Norge?

I 2013 fikk SSB i oppdrag fra Innovasjon Norge (IN) å belyse effekter av INs virksomhet overfor norske bedrifter. I INs årsrapport for 2014 formidles et budskap om tydelige positive effekter på en rekke områder. Påstandene viser til SSBs analyser. I august i år ble SSBs rapport offentliggjort.

I dette notatet blir INs påstander satt under et kritisk søkelys basert på blant annet innholdet i SSBs rapport. Notatet konkluderer med at INs påstander ikke er holdbare, og at flere av SSBs funn reiser flere spørsmål enn de besvarer.

Hvordan måler man resultater i et offentlig virkemiddelapparat med flere departementer som oppdragsgivere, med fire ulike hovedoppdrag, flere underoppdrag, og hvor det oppsummerende samfunnsoppdraget er beskrevet som «å bidra til verdiskaping gjennom å skape bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling over hele landet»? Helt siden Innovasjon Norge (IN) ble etablert i 2003 har dette plagsomme spørsmålet vist seg vanskelig å besvare på en god måte.

Det kan være vanskelig nok å drive relevant resultatmåling innen offentlig forvaltning, utover helt grunnleggende forhold som om man overholder budsjetterte utgiftsrammer. Når det gjelder IN, er det verken en ren offentlig forvaltningsvirksomhet eller en ren statseid eller delvis statseid forretningsvirksomhet. IN er et offentlig særlovselskap, eid av staten og fylkeskommunene, og er eiernes politiske redskap for å fremme og utløse nyskaping og næringsutvikling «i hele landet». Denne kompleksiteten, både på eiersiden og i oppdragsbredde, gjør ikke resultatmåling til en enkel oppgave.

Det er likevel ingen tvil om at både eierne og ny ledelse i den senere tid har lagt større vekt på å skape relevante resultatmål og operasjonalisere disse, slik at det blir lettere å drive målstyring og sikre fornuftig bruk av offentlige virkemidler og ressurser. Denne ambisjonen skinner tydelig gjennom fra innholdet i INs årsrapport for 2014, hvor det også gjentatte ganger vises til beviser på at IN skaper effekt og virker, for å benytte de begrepene som går hyppigst igjen i årsrapporten. Bevisene refererer seg til analyser gjennomført av Statistisk Sentralbyrå (SSB), nærmere bestemt til et oppdrag SSB fikk fra IN i 2013, med sikte på å «utvikle et redskap for mål- og resultatstyring som er tenkt brukt jevnlig fremover i den pågående prosessen med å utvikle beslutningsrelevante mål i organisasjonen».¹

13. august i år publiserte SSB rapporten som dokumenterer viktige funn fra oppdraget for IN, *Effect on firm performance of support from Innovation Norway* (SSB 2015/35), utarbeidet av et forskerteam bestående av Ådne Cappelen, Erik Fjærli, Diana Iancu og Arvid Raknerud. Denne rapporten bygger på et grundig empirisk analysearbeid basert på det utlyste oppdraget fra IN og tilgjengelige data. En kritisk gjennomgang av de funnene som dokumenteres i rapporten gir grunnlag for å sette spørsmålstegn ved nettopp effekten av INs virksomhet, i ganske sterk kontrast til det inntrykket som formidles i INs årsrapport, og som videreformidles i Forsknings-rådets Indikatorrapport 2015.²

I dette notatet vil funn fra SSB-rapporten vurderes kritisk opp mot påstander i INs årsrapport for 2014. I forlengelsen av denne kritikken vil analysefunnene også ses i et større innovasjons-perspektiv.

Som et utgangspunkt kan det være hensiktsmessig å gi en kortfattet oversikt over INs sammensatte virksomhet, og derigjennom også formidle noe av kompleksiteten i oppgaven med å danne seg et realistisk bilde av relevante effekter og resultater av INs virksomhet.

Innovasjon Norges formål, hovedmål og delmål

I styrets beretning for 2014 beskrives INs formål, hovedmål og delmål på denne måten:

Innovasjon Norges formål er å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet.

Hovedmålet med Innovasjon Norge er at selskapet skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og ulike regioners næringsmessige muligheter. Dette skal nås gjennom delmålene flere gode gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer.

Innovasjon Norge mottar bevilgninger og oppdrag via oppdragsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Utenriksdepartementet (UD), fylkes-kommunene, fylkesmennene og andre offentlige aktører.

Hovedmålet og delmålene ligger til grunn for styringsdialogen med eiere, oppdragsgivere og Innovasjon Norge. Innovasjon Norges virksomhet og prioriteringer skal være i tråd med målstrukturen og selskapets virksomhet skal bidra til måloppnåelse.

Som det antydes i siste avsnitt, er det heller ikke enkelt å definere mål for IN når de nevnte hovedmål og delmål blir utstyrt med så vidt sterke forbehold som at de «ligger til grunn for styringsdialogen med eiere...». Som det fremgår av samme styreberetning noen avsnitt senere har «eierne utarbeidet fire mål som gir retning for videreutvikling av Innovasjon Norge:

1. *Styrket arbeid med internasjonalisering*
 2. *En forenklet virkemiddelportefølje*
 3. *God kundedialog*
 4. *En tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver*
- I 2014 har administrasjonen hatt stort fokus på disse fire målene.»³*

Innovasjon Norges virksomhet

I virkeligheten er IN en mangslungen hybridorganisasjon preget av stor organisatorisk og politisk kompleksitet. Dette fremkommer ganske tydelig når vi betrakter de fire hovedoppdragene som definerer spennet i INs samlede virksomhet:

- Innovasjonsoppdraget (fra NFD)
- Det regionale utviklingsoppdraget (fra KMD)
- Finansieringsoppdraget, inklusive lavrisikolån til landbruks- og fiskerisektoren (fra NFD)
- Landbruksoppdraget (fra LMD)

I tillegg bør det for helhetens skyld også nevnes to andre viktige områder som IN er engasjert i:

- Samarbeidet mellom IN og de andre to hovedaktørene i regjeringens næringspolitiske virkemiddelapparat, Norges forskningsråd og SIVA. De tre enhetene har ulike roller, ansvar, kompetanse og oppgaver som er ment å være komplementære innenfor den samlede innovasjonsskjeden fra idé til marked. Stikkordet her er samordning i forhold til kunder, regionalt og internasjonalt arbeid.
- Internasjonal markedsføring og profilering av Norge som turistreisemål og som nasjon. Her er både NFD og UD interessenter og oppdragsgivere.

Det kan også være illustrerende for å danne seg et overblikk over spennvidden i INs virksomhet å referere til hvilke tidligere næringspolitiske virkemiddelaktører som gjennom sammenslåinger etter hvert ble samlet i dagens IN. Industribanken, Industrifondet og Distriktenes utbyggingsfond ble slått sammen til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) i 1993. Senere ble Statens Landbruksbank, Statens Fiskarbank og fylkeskommunenes næringsavdelinger innlemmet i SND. Da SND var 10 år, ble det slått sammen med Norges Turistråd, Norges Eksportråd og Statens Veiledningskontor for oppfinnere til det vi i dag kjenner som Innovasjon Norge.⁴

Innovasjon Norges virkemidler

Mye tyder på at det arbeides mye og godt innenfor de rammene IN har, og med de mange mål og forventninger som virksomheten har å forholde seg til. Blant annet ble det i 2014 gjennomført 1 200 tyngre rådgivningsoppdrag og internasjonale bedriftsbesøk. I tillegg hevder IN selv at man i 2014 besvarte om lag 1 850 mindre kundehenvendelser knyttet til eksport og internasjonalisering.

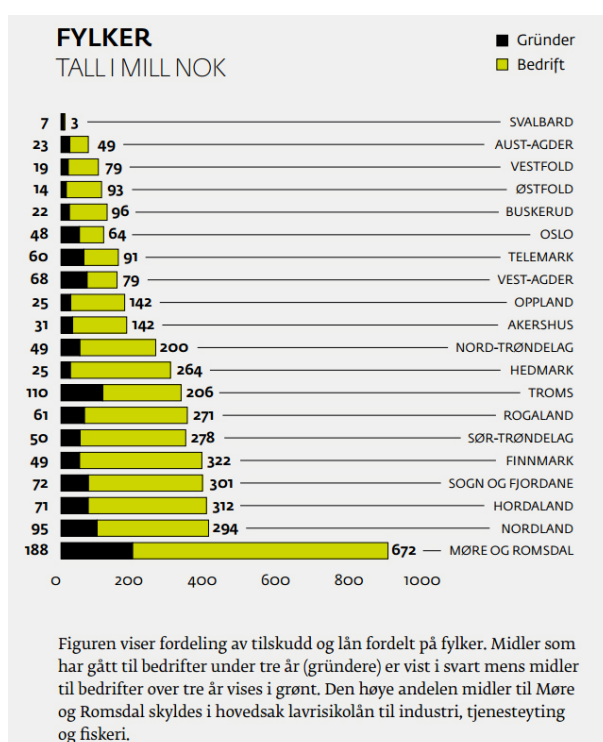
Det vises også i beretningen til fremganger på de andre områdene hvor eierne har uttrykt klare forventninger (mål).⁵

Som antydnet allerede, tilbyr IN en rekke ulike virkemidler som benyttes i de ulike oppdragene for å nå målene. Disse klippene fra årsrapporten gir en kort oversikt:

Innovasjon Norge tilbyr fem tjenestetyper: finansieringstjenester, kompetansetjenester, rådgivningstjenester, nettverkstjenester og profileringstjenester.

Innovasjon Norge har flere oppdragsgivere og mange ulike oppdrag. Felles for oppdragene er å bidra til verdiskaping og næringsutvikling i Norge. I 2014 er det kanalisert betydelige midler til verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Til sammen 2,8 milliarder kroner ble bevilget av Stortinget og fylkesting. Ved at noen av disse midlene ble konvertert til lån utgjorde de samlede tilsagn til næringslivet 6,1 milliarder kroner. Disse midlene utløste nesten to ganger så mye innsats fra næringslivet.

Det at innsatsen til IN er særlig viktig i kraft av å utløse økt innsats i næringslivet selv, spesielt knyttet til innovasjon, er en tanke som hele tiden har vært tillagt stor vekt for å motivere til å bruke offentlige midler gjennom IN. Imidlertid møter man som regel kun tall som sier noe om innsats, og lite om resultater. Dette er også et problem ved nesten alle rangeringer av land i forhold til FoU og innovasjon. Det er som regel kun nivået på innsats som måles. Det som derimot teller i et verdiskapende perspektiv, er helt andre ting, som lønnsomhet og produktivitet i arbeidet med innovasjon. Før vi kommer tilbake til disse temaene, er det naturlig å se nærmere på hvordan tilskudd og lån fordelte seg i 2014. I figuren under vises det hvordan samlede lån og tilskudd i 2014 (ca. 6,0 mrd. NOK) fordelte seg på fylker og deretter hvor mye som gikk til såkalte gründere (definert som bedrifter under tre år) og til bedrifter for øvrig (over tre år).⁶



Det er grunn til å understreke to forhold basert på figuren over, som er vesentlige når det gjelder å forstå hvilken innretning virksomheten i IN har knyttet til finansiering (lån og tilskudd). For det første er det grunn til å legge merke til at andelen som tilflytter gründere er mye lavere enn andelen som tilflytter bedrifter som er eldre enn tre år. Samlet sett var forholdstallet i 2014 20/80.

For det andre reflekterer den geografiske fordelingen en sterk distriktsprofil. Den geografiske spredningen i INs virkemidler knyttet til finansiering skiller seg for eksempel fra den geografiske fordelingen av gründere i Norge. Et illustrerende eksempel er at mens hele 33 prosent av alle nye foretak som ble etablert i Norge i 2014 hadde adresse i Oslo eller i Akershus, så stod de samme to fylkene for bare fem prosent av den fylkesvise fordelingen av lån og tilskudd fra IN samme år.⁷ Denne geografiske skjevheten gjelder naturligvis ikke bare i forhold til Oslo og Akershus, selv om den største skjevheten finnes i forhold til disse to fylkene. Som vi skal se senere er det viktig å ha dette i minnet når vi ser på effektmålinger av IN.

Selv om det i årsmeldingen til IN heter at «rundt regnet 10 prosent av midlene IN bidrar med til næringslivet er øremerket bedrifter i distriktene»⁸, er det ingen tvil om at andelen som reelt sett tilflytter distriktene, er vesentlig høyere.

Effektmåling av Innovasjon Norge

IN legger i sin årsrapport for 2014 stor vekt på påståtte bevis på at «Innovasjon Norge skaper effekt», basert på henvisninger til effektmålinger gjort av SSB. I styrets beretning for 2014 heter det blant annet:

Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at effekten av støtte fra Innovasjon Norge fremdeles er god. Overordnet viser tallene at bedrifter som har fått støtte har 9,7 prosent mervekst i omsetning, 2,5 prosent mervekst i produktivitet og 0,3 prosent høyere lønnsomhet enn en kontrollgruppe. Dette er omtrent på samme nivå som i 2013. Effekten av å delta i et innovasjonsmiljø er også positive. Styret er fornøyd med å ha fått robuste tall for hvilken effekt Innovasjon Norge har på enkeltbedrifter. Dette gir et bedre grunnlag for god styring av selskapet fremover.

For egen del er SSB forsiktig med å tolke resultatene kausalt, det vil si som uttrykk for kontrafaktiske forskjeller i innovasjon og verdiskaping blant bedrifter i utvalget, med eller uten støtte fra IN. I SSB-rapportens konkluderende kapittel sies følgende: “Our evaluation context is not an experimental situation and one should therefore not conclude that our findings necessarily represent causal effects”.⁹

Når IN viser til SSBs analyser som faktagrunnlag for sine egne påstander om positiv effekt er det også viktig å være klar over noen ikke helt uvesentlige detaljer, som har å gjøre med grunnleggende forståelsen av både data og definisjoner som ligger til grunn for det oppdraget SSB har utført for Innovasjon Norge:

- **Hva betyr det å «ha fått støtte» fra IN?** Siden det i analysene ikke skiller på *typen støtte* og *omfanget* av støtte til hver bedrift, er det helt avgjørende å forstå hva som skal til for å havne innenfor behandlingsgruppen, det vil si som bedrift som har fått støtte fra IN. Her viser det seg at definisjonen tar utgangspunkt i at et foretak er registrert som kunde av IN, i den betydningen at man har benyttet seg av en eller flere av følgende typer tjenester, litt avhengig av hvilken oppdragsdefinerte kundekategori (innovasjon, regional utvikling, gründere mv.) foretaket sorterer under; bedriftsrådgivning, andre kompetansetjenester, lavrisikolån, risikolån, tilskudd, gründerstipend, støtte som deltager i en næringsklynge (ofte i form av kompetansebistand), råd og profileringsstøtte i forbindelse med internasjonalisering og eksport. Det handler med andre ord ikke bare om tilskudd og lån, men om ulike kombinasjoner av støtte.

Eksempelvis vil en eksportbedrift med store vekstambisjoner, og som på grunn av lett tilgang til det private kapitalmarkedet ikke kvalifiserer til lån og tilskudd gjennom IN, og som benytter seg av INs eksportrådgivning for å vurdere et nytt marked, regnes som like mye kunde som en bedrift i et utkantstrøk som ikke klarer å få privat finansiering til egen ekspansjon, men som kvalifiserer til å få lån og tilskudd via IN. På denne måten blir det uhyre vanskelig å få et klart og etterprøvbart begrep om hva man egentlig måler når man setter input (hva støtten består i) opp mot et begrep om resultat (output), og deretter setter delene sammen til et bilde av effekt i forhold til ressursbruk.

På toppen av det nevnte uavklarte *komposisjonsproblemet* er det også naturlig å spørre om hvor eventuelle andre offentlige støtteordninger overfor de samme bedriftene kommer inn i bildet. Dette gjelder særlig innenfor det såkalte innovasjonsoppdraget, hvor det kan forekomme at et foretak som mottar støtte fra IN også mottar støtte fra Forskningsrådet, og for noen enkeltbedrifter også via SkatteFunn-ordningen. Ifølge pågående forskning på området synes mønstret i de senere årene faktisk å være at mange foretak som mottar støtte fra IN innen innovasjon også mottar støtte fra de andre FoU-ordningene, samtidig.¹⁰ Dermed oppstår et større komposisjonsproblem: Hvilke støtteordninger er det man egentlig måler i de mange tilfellene hvor et foretak mottar flere typer støtte til FoU og innovasjon, fra flere kilder? Å snakke om effekter av støtte fra IN synes i et slikt perspektiv å være svært krevende.

Et minst like stort problem er at heller ikke omfanget av støtten et foretak mottar fra IN er klargjort og lagt til grunn for effektberegningene. Det vil si at effektmålingene heller ikke baseres på dataserier hvor det fremgår hvor mye støtte et foretak har fått, uttrykt i kroner, for deretter å se dette opp mot eventuelle effekter, i form av endringer i utfallsvariabler som omsetning og lønnsomhet for det samme foretaket.

For å oppsummere har vi her å gjøre med et dobbeltproblem, hvor verken virkemiddelmiks eller støttens omfang er definert. Det eneste vi vet er svaret på det binære spørsmålet om den enkelte bedrift har mottatt en eller annen form for støtte eller ikke. Dette kan sammenlignes med et tenkt medisinsk eksperiment, hvor man forsøker å måle behandlingseffekten på en gruppe opp mot en kontrollgruppe, men hvor man ikke vet hvilke piller behandlingsgruppen har tatt, ei heller hvilke kombinasjoner av ulike piller, og heller ikke doseringen av de ulike

pillene. Det sier seg selv at det blir vanskelig å si noe om effekten av behandlingen når det er knyttet betydelig usikkerhet til hva behandlingen faktisk bestod i.

På tilsvarende måte er det ikke mulig å foreta reelle effektmålinger av støtte fra IN, hvis man med det mener å sammenligne etterprøvbare mål på input opp mot output (hvilket er helt avgjørende i alle produktivitetsvurderinger) som for eksempel i form av omsetningsutvikling for et nytt produkt eller utvikling i lønnsomhet.

- **Støtte til landbrukssektoren er holdt utenfor:** I rapporten til SSB begrunnes utelatelsen av landbruksnæringen med at man ikke har tilgang til sammenlignbare og offentlig tilgjengelige data for landbruksnæringene, på grunn av at få næringsutøvere i landbruket er registrert som aksjeselskaper. Men for å forstå samlede effekter av INs virksomhet er dette unntaket på ingen måte trivielt, siden landbruket stod som mottaker av hele 25 prosent de samlede lån og tilskudd som ble formidlet i 2014.
- **Hva er kriteriene for at en bedrift inngår i kontrollgruppen som de støttede bedriftene måles opp mot?** Like viktig som å forstå kriteriene for at en bedrift defineres som del av behandlingsgruppen, er det å forstå hva som definerer kriteriene for å komme med i kontrollgruppen som resultater måles mot. Det er ingenting å utsette rent faglig på SSBs metode for effektmåling, basert på å beregne forskjeller i utfallsvariabler for en kontrollgruppe som rent bortsett fra å ikke gå inn under definisjonen av behandling, ligner mest mulig på de foretakene som har fått støtte fra IN (i en eller annen form, og uten at vi vet noe om omfanget av støtten til hver bedrift). Metoden til SSB baserer seg på å parre hver bedrift som har fått støtte med en til fem andre bedrifter med mest mulig like karakteristika, sammenlignet med de støttede bedriftene, slik at man sitter igjen med en mest mulig relevant kontrollgruppe. Kontrollgruppen blir valgt ut blant populasjonen av norske aksjeselskaper ved hjelp av metoden «nearest neighbor propensity score matching».¹¹

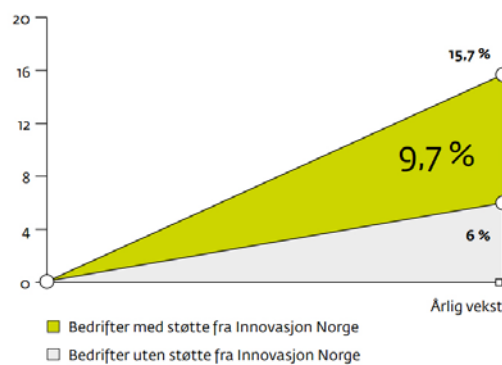
Viktig i denne sammenheng er at kontrollgruppen man sitter igjen med (18 741 bedrifter alt i alt for 2013 mot en behandlingsgruppestørrelse samme år på 5 245), er *matchet geografisk opp mot behandlingsgruppen ved hjelp av arbeidsgiveravgiftsoner*. Med andre ord vil man, alle andre ting like, plukke ut bedrifter i kontrollgruppen med tilsvarende distriktsprofil som bedriftene i behandlingsgruppen. Hvis man for eksempel antar, ikke helt uten grunn, at de bedriftene i distrikts-Norge som søker støtte og får støtte i en eller annen form fra IN er kjenne-tegnet ved å ha større vekstambisjoner enn snittet av lignende bedrifter i distrikts-Norge, så vil dette fort gi seg utslag i at bedrifter i behandlingsgruppen har høyere score på både omsetningsvekst, verdiskaping og lønnsomhet, sammenlignet med bedrifter i kontrollgruppen. Fordi INs geografiske nedslagsfelt ikke er representativt for Norge, og spesielt ikke for de mest innovative områdene i Norge, vil man uansett få en situasjon hvor store deler av landet, der størstedelen av entreprenørskapet og innovasjonsaktiviteten foregår, ikke inngår i verken behandlingsgruppen eller kontrollgruppen i SSBs analyse. Dette er det også viktig å være klar over når man vurderer resultatene.

Nedenfor gjengis et klipp fra INs årsrapport for 2104 hvor hovedfunnene knyttet til omsetningsvekst, verdiskaping og lønnsomhet presenteres.

SAMLEDE EFFEKTER AV INNOVASJON NORGE

- **Høyere omsetningsvekst:** Bedrifter som har fått støtte fra Innovasjon Norge har 9,7 prosentpoeng mervekst, sammenlignet med tilsvarende bedrifter som ikke har fått støtte. Dette er på samme nivå som i fjor. Dette betyr at bedrifter som får støtte fra Innovasjon Norge vokser 15,7 prosent per år. I gjennomsnitt vokser bedrifter i Norge omlag 6 prosent per år.
- **Høyere produktivetsvekst:** Bedrifter som har fått støtte fra Innovasjon Norge har 2,5 prosentpoeng mervekst i produktivitet per år, enn tilsvarende bedrifter som ikke har fått støtte. Det er noe lavere enn fjorårets 3,3 prosentpoeng. At arbeidsproduktiviteten har gått noe ned, bekreftes av at effekten på antall ansatte har økt fra 3,3 prosentpoeng i fjor til 3,7 prosentpoeng, mens verdiskapingen er redusert fra 5,7 prosentpoeng i fjor til 5,4 prosentpoeng i år. Dette betyr at telleren reduseres og nevneren øker i produktivetsformelen.
- **Høyere lønnsomhet:** Bedrifter som har fått støtte fra Innovasjon Norge har 0,3 prosentpoeng høyere kapitalavkastning (bedriftsøkonomisk lønnsomhet) per år, enn tilsvarende bedrifter som ikke har fått støtte. Dette er noe lavere enn i fjorårets måling som var på 0,5.
- Effektene for gründere (unge bedrifter), etablerte bedrifter og næringsmiljøer omtales separat i de påfølgende kapitlene.

MERVEKST I OMSETNING PROSENT



Tallene det refereres til her, er oppdatert for 2014, og selv om det ikke er definert i årsrapporten må vi gå ut fra at beregningene bygger på samme grunnlag som i SSBs rapport for øvrig, det vil si at man har beregnet en gjennomsnittlig forskjell i utfallsvariable (som omsetning, verdiskaping og lønnsomhet) for en periode på tre år etter at bedriften har fått støtte. SSBs rapport opererer med data fra perioden 2001-2013.

Hva forteller SSBs rapport om effekten av Innovasjon Norge?

Før vi gjengir de viktigste funnene fra SSBs effektrapport, er det nødvendig å redegjøre kort for hvordan de empiriske analysene til SSB er strukturert, og litt om bakgrunnen for valg av måleparametere.

I all korthet har SSB tatt utgangspunkt i INs ulike hovedoppdrag, slik disse er gjengitt tidligere, med den endringen at landbruksoppdraget er tatt ut, samtidig som man har lagt til et nytt *næringsklynge-oppdrag* (som favner bedrifter som deltar i klyngeprogrammene ARENA, NCE og GCE). Dernest har SSB forsøkt å operasjonalisere INs delmål, basert på forslag fra oppdragsgiver på hvilke effektindikatorer som antas å treffe delmålene best.

Hovedstrukturen i oppdraget til SSB kan oppsummeres slik det er vist i tabellen under.¹²

Utgangspunkt: En revidert liste over INs oppdragstyper	INs delmål	Effektindikatorer foreslått av IN knyttet opp mot hvert delmål
Innovasjonsoppdraget	1. Flere gode gründere	<i>Overlevelsesrate</i> for nye foretak <i>Omsetningsvekst</i> (andel av nye bedrifter med vekst i omsetning)
Distriktsoppdraget (regional utvikling)	2. Flere vekstkraftige bedrifter	<i>Omsetningsvekst</i> <i>Produktivitetsvekst</i> (andel bedrifter med produktivitetsvekst) <i>Vekst i lønnsomhet</i> (andelen av bedrifter som er lønnsomme)
Finansieringsoppdraget (lån og tilskudd)	3. Flere innovative næringsmiljøer	<i>Omsetningsvekst</i> <i>Lønnsomhetsvekst</i>
Næringsklyngeoppdraget		

Basert på de komponentene og faktorene som inngår i denne strukturen, har SSB utviklet et empirisk analysedesign som er godt dokumentert i rapporten.

SSB sammenligner foretak som fikk støtte fra IN i løpet av 2001 - 2012 (behandlingsgruppen) med en sammenligningsgruppe av foretak som ikke fikk slik støtte, og som er matchet i henhold til et sett av individuelle kjennetegn målt i det første hele driftsåret man observerer foretaket. SSBs beregninger viser gjennomsnittlige effekter av deltakelse i IN-programmer basert på faste bedrifts-spesifikke effekter sammenlignet med en kontrollgruppe basert på (propensity-score) matching. De gjennomsnittlige effektene er målt som forskjeller i gjennomsnittlige årlige vekstrater mellom behandlede og matchende foretak i den første tre-årsperioden etter tildelingsdato for IN-støtte (årlig mervekst i forhold til kontrollgruppen).¹³

Hva forteller så den empiriske analysen fra SSB? Her vil hovedkonklusjonene til SSB bli referert for hvert område. I forlengelsen av dette blir hovedkonklusjonene på enkelte områder utdypet med mer detaljerte funn, samt med noen bredere perspektiver på verdiskapende innovasjon.

Finansieringsoppdraget

SSBs hovedkonklusjon: For programmet for kommersielle, ikke-subsidierte lavrisikolån finner vi generelt små effekter, og ingen av de estimerte effektene er robuste overfor fjerning av ekstreme datapunkter eller endring i matching-prosedyre.

Det kan tillegges at funnene også gir grunnlag for å hevde at effektene på alle målte parametere er gjennomgående svakere for bedrifter som har fått bevilget lån flere ganger, sammenlignet med de som har fått innvilget lån én gang. Blant gründere er imidlertid effekten signifikant positiv i forhold til vekst i antall ansatte og vekst i omsetning i treårsperioden etter innvilgning.

Tatt i betraktning den brede enigheten om at knapphet i tilgang på risikokapital anses som en alvorlig flaskehals og bremsekloss for innovativt entreprenørskap, vil det være naturlig å forvente at effekten på økt kapitaltilførsel overfor gründere skulle være markant positiv. Siden dette ikke viser seg å være tilfellet for finansieringstilbudet på lavrisikolån fra IN, er det grunn til å spørre om INs rolle på dette området er hensiktsmessig, og om ikke andre former for forsterkning av kapitaltilbudet overfor gründere har mer for seg.¹⁴

Næringsklyngeoppdraget

SSBs hovedkonklusjon: For cluster-programmet finner vi positive effekter på vekst i omsetning og antall ansatte i den første treårsperioden etter at foretaket er blitt med i clusteret – men ingen ytterligere effekt i den neste treårsperioden. For andre variabler finner vi ingen signifikante effekter. Det kan derfor se ut til at vekstpotensialet har en tendens til å bli realisert kort tid etter inntreden i klyngeprogrammet, og at ingen tilleggseffekt oppnås senere.

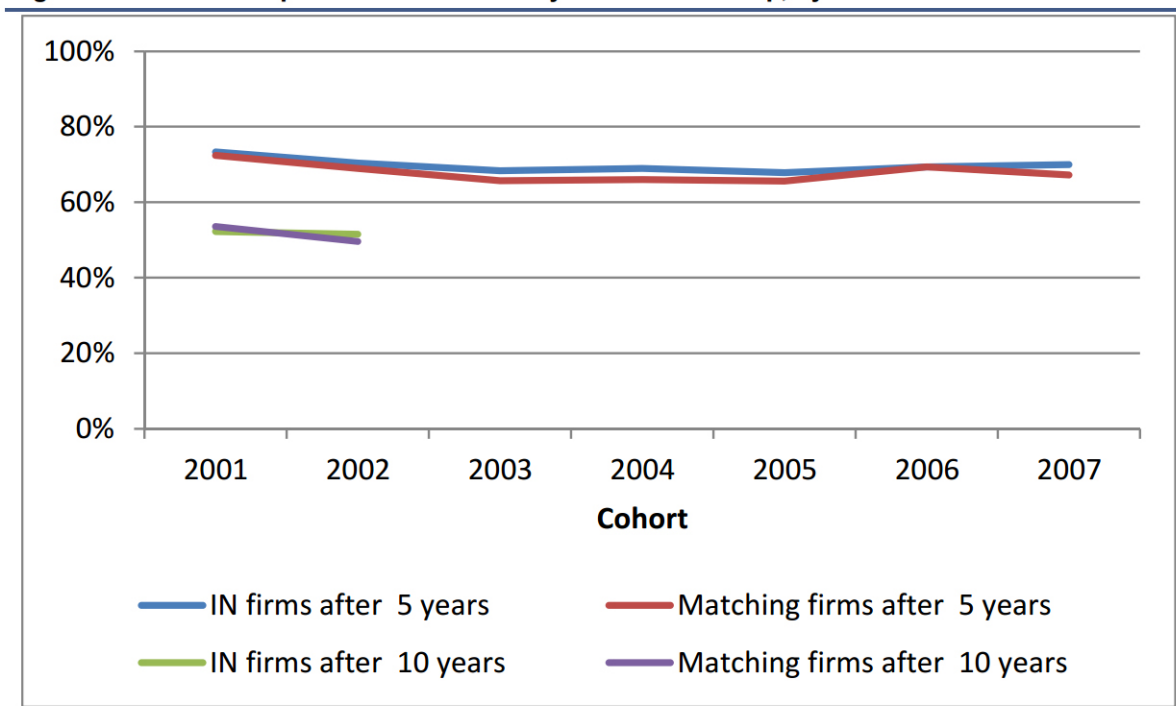
Også dette funnet er interessant på bakgrunn av at deltagelse i næringsklynger i teorien skulle være til særlig nytte for nye bedrifter med betydelige vekstambisjoner, som gjennom klynge-samarbeidet blir tilført verdifull spisskompetanse og nettverk som øker sannsynligheten for å lykkes i større skala senere. Et så vidt oppsiktsvekkende resultat gjør det fristende å spørre om det IN bidrar med av støtte i klyngesamarbeidet, i virkeligheten er av marginal interesse og betydning, eller om tjenestene til IN er mest benyttet av et «B-lag» blant klyngebedriftene som i liten grad bidrar til verdiskapende innovasjon.

Gründere

SSBs hovedkonklusjon om overlevelsesraten for gründere som har fått støtte fra IN: Vi finner ingen støtte for hypotesen at programmene rettet mot nyetablerte foretak/gründere øker overlevelsessannsynlighetene for IN-klienter som får slik støtte sammenlignet med kontrollgruppen, målt fem og 10 år etter etablering.

På dette punktet er SSB veldig klar i sin konklusjon. Her levner heller ikke datamaterialet noen nevneverdig tvil, siden det handler om helt utvetydige fakta knyttet til hvor lenge et nystartet foretak overlever. Spørsmålet man kan stille her, på basis av et slikt funn, er hvordan dette kan forstås, tatt i betraktning 1) det skjeve geografiske nedslagsfeltet som kjennetegner de gründerne som har fått støtte fra IN og 2) det forholdet at kompetansetilførsel og eventuelt gründerstipend, nettverksråd mv. i utgangspunktet burde gi et løfte om større overlevelsessannsynlighet enn kontrollgruppen. Når det ikke er tilfellet reiser det noen ubehagelige spørsmål om hvorvidt de tjenestene IN tilbyr gründere er spesielt godt tilpasset gründernes behov.¹⁵

Nedenfor oppsummeres funnene til SSB i en graf som viser utviklingen i overlevelsessannsynlighet per kohort av nyetablerte foretak, fordelt per etableringsår mellom 2001 og 2007.¹⁶

Figure 4.4. Survival probabilities 5 and 10 years after start-up, by cohort

Innovasjon og regional utvikling

SSBs hovedkonklusjon: *Med hensyn til støtte fra innovasjonsprogrammet og det regionale utviklingsprogrammet finner vi signifikante positive effekter på indikatorene antall ansatte, omsetning og verdiskaping, men mye svakere effekter på arbeidsproduktivitet og total kapitalrentabilitet.*

Når det gjelder *innovasjonsoppdraget* er det et faktum at mange av de samme foretakene som IN regner som sine innovasjonskunder også får støtte knyttet til FoU-tiltak i regi av Forskningsrådet. Det forekommer også at enkelte av de samme foretakene benytter seg av SkatteFunn-ordningen. Siden SSBs analyser i denne sammenheng ikke åpner for å vurdere effektene av disse programmene opp mot hverandre, er det i utgangspunktet svært vanskelig å si noe holdbart om INs separate bidrag til utviklingen i disse foretakene.

Hvis man likevel går inn på SSBs funn, og for et øyeblikk ser bort fra den nevnte problemstillingen, går det frem at de største positive effektene fremkommer i forhold til vekst i antall ansatte, vekst i omsetning og vekst i en veldig romslig definisjon av verdiskaping (value added eller bruttoprodukt i samfunnsøkonomisk forstand). Derimot viser SSBs funn tilnærmet null effekt på arbeidsproduktivitet og lønnsomhet (return on total assets). Mønsteret i SSBs funn reiser imidlertid et interessant spørsmål om innovasjonsproduktivitet.

I denne sammenheng bør det også nevnes at lav innovasjonsproduktivitet er et gjennomgående trekk ved Norges score i den årlige Innovation Union Scoreboard fra EU. Denne rapporten sammenligner ulike land på forskjellige innsatsfaktorer og resultater av innovasjonsaktivitet, blant annet i forhold til hvor stor andel nye og vesentlig forbedrede produkter utgjør i prosent av samlet

omsetning i næringslivet. Her har det gjennom flere år vist seg at Norge scorer spesielt svakt når man ser en slik indikasjon på innovasjonsresultater opp mot innovasjonskostnader i prosent av omsetningen – en tilnærming til et uttrykk for innovasjonsproduktivitet.¹⁷

Det er også verd å merke seg at SSBs funn knyttet til dataene for *det regionale utviklingsoppdraget* har noe lavere positiv effekt på omsetning, sammenlignet med innovasjonsoppdraget, men en like bemerkelsesverdig tendens til null målbar effekt på arbeidsproduktivitet og lønnsomhet, som ligner på den SSB fant knyttet til innovasjonsoppdraget. Også i forhold til det regionale utviklingsoppdraget kan det være grunn til å stille spørsmål om hvilken miks av offentlige støttetiltak de IN-støttede foretakene mottar, og hvilken betydning dette kan ha for tolkning av resultater.

Hva med INs påstander i årsrapporten basert på SSBs rapport? Det synes klart at SSBs funn i forhold til de *samlede effekter for alle INs oppdrag under ett*, er i tråd med det IN hevder omkring mervekst i omsetning: I gjennomsnitt en mervekst i årsomsetning på 9,4 prosent for perioden 2001-2013, sammenlignet med kontrollgruppen. Dette funnet er også signifikant, og følgelig utsagnskraftig, i følge SSB – vel og merke på det grunnlaget beregningene er utført. Når det gjelder verdiskaping per ansatt og lønnsomhet er det derimot ikke hold i INs påstander om mereffekt, basert på SSBs analyser og beregninger. Påstandene på dette punktet fremstår derfor som mer spekulative.

INs påstand i sin årsrapport om at «nyetablerte bedrifter som er kunde hos Innovasjon Norge overlever i større grad enn bedrifter som ikke er kunder hos oss» er, som vi tidligere har vist, en helt uforståelig påstand tatt i betraktning faktagrunnlaget i SSBs beregninger.

I sin årsrapport for 2014 unnlater imidlertid IN å nevne noe om funn i SSBs rapport som ikke er fullt så lystelig lesning. Dette gjelder for støtte til bedrifter som deltar i en næringsklynge, samt for finansieringsoppdraget.

Konkluderende kommentarer

Det som gir aller størst grunn til å være kritisk til måten IN bruker SSBs tall på, med en tendens til selvsкрыt og rose-maling av virkeligheten, er at de virkelige kritiske tallene ikke foreligger, og heller ikke har fått mulighet til å bli belyst i SSBs rapport, gitt oppdragets definisjon. Her er det særlig grunn til å understreke følgende:

- Vi vet tilnærmet ingenting om INs produktivitet knyttet opp til målene man jobber for, fordi vi ikke har data som sier noe direkte om graden eller omfanget av støtte til den enkelte bedrift opp mot den type utfallsvariabler (resultatindikatorer) som SSB har tilgang til og har benyttet i sine analyser for IN. Det må være tillatt å spørre hvorfor man ikke har lagt nettopp dette avgjørende perspektivet og kriteriet inn som en del av analyseoppdraget til SSB, når man først ber om å få gjennomført et så grundig arbeid.

- En annen kritisk innvending er at alle analyser som IN har bedt SSB gjennomføre, tar utgangspunkt i karakteristika ved de bedriftene som har søkt og mottatt støtte i en eller annen form fra IN, og matcher dette opp mot bedrifter som ikke har mottatt støtte, men som ellers deler mange av de samme observerbare karakteristika, inklusive geografisk definert adresse (basert på arbeidsgiveravgiftsoner som matching-kriterium). Når man setter dette sammen med den løse definisjonen av hva det innebærer å ha fått støtte fra IN, er det grunn til å mistenke at det faktisk foreligger såkalte «uobserverbare» forskjeller mellom behandlingsgruppen og kontrollgruppen som heller i retning av at behandlingsgruppen består av bedrifter som gjennomsnittlig har større vekst- og eksportambisjoner, sammenlignet med en kontrollgruppe med tilsvarende distriktsprofil. Hvis denne mistanken medfører riktighet betyr det at de tilsynelatende gode resultatene på enkelte områder vel så mye kan være tegn på skjevheter i sammenligningsgrunnlaget enn reelt gode effekter av INs virksomhet.
- Generelt sett er det god grunn til å innta en skeptisk holdning til oppdragsforskning, hvor en aktør med åpenbare særinteresser gir i oppdrag til en utenforstående leverandør å analysere effekten av egen virksomhet. Dette gjelder spesielt i situasjoner hvor leverandøren ikke står fritt til å utforske og definere datagrunnlag og evalueringskriterier, og hvor leverandørens sterke faglige omdømme lett kan misbrukes til å formidle et mer positivt virkelighetsbilde enn det er faglig grunnlag for. SSB har på sin side vært ryddige nok i sine forbehold, som blant annet også er gjengitt i en faktaboks på side 30 i Forskningsrådets Indikatorrapport 2015:

Et viktig forbehold ved de effektmålingene som er omtalt her, er at de ikke sier noe om hvorvidt tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, det vil si hvorvidt de skaper større verdier for samfunnet enn hva tiltaket koster samfunnet.

Analysene tar heller ikke hensyn til om hvorvidt kundene har fått støtte fra andre kilder eller om den høyere veksten kan skyldes andre faktorer.

Det kan selvfølgelig være (uobserverbare) variabler som også påvirker endringer i utfallsvariablene over tid. Det er ikke mulig å kontrollere helt for denne formen for uobserverbar heterogenitet. SSB er derfor forsiktig med å tolke resultatene kausalt.

SSB vil ventelig innen utløpet av 2015 publisere en ny rapport, på oppdrag fra NFD, hvor man vil sammenligne effekten av ulike typer offentlige virkemidler knyttet til FoU og innovasjon, herunder tiltak i regi av Forskningsrådet og SkatteFunn-ordningen. En slik analyse vil kunne belyse enkelte av de problemstillingene som er reist i dette notatet. Imidlertid er det ikke til å unngå at også en slik sammenlignende analyse nødvendigvis må ta utgangspunkt i de offentlige støtteordningene, og ikke i et åpent univers av norske foretak som utgangspunkt for å forstå kjennetegn og forutsetninger for verdiskapende innovasjon i Norge.

Dette kan kanskje høres ut som en triviell påpekning, men i virkeligheten stiller det seg annerledes. Vi vet allerede at rundt 95 prosent av alle norske foretak ikke har mottatt noen form for offentlig støtte (SkatteFunn inklusive) i perioden 2002 – 2012.¹⁸ Det er liten grunn til å tro at det ikke foregår mye interessant knyttet til innovasjon og verdiskaping blant dette store flertallet av norske foretak. Det som trengs er derfor flere uavhengige studier som har frihet til å anlegge et mer åpent

perspektiv på innovasjon og verdiskaping i Norge. Spørsmålet er kanskje om det finnes oppdragsgivere for nettopp slik forskning i Norge?

Avslutningsvis er det grunn til å sette et stort spørsmålstegn ved følgende setning i styrets beretning for 2014: «Styret er fornøyd med å ha fått robuste tall for hvilken effekt Innovasjon Norge har på enkeltbedrifter». Hvis styret i IN fortsatt tror det besitter slike robuste tall og fortsatt kan underskrive på denne setningen, er det grunn til å være urolig. Hvis svaret er ja, er det også nærliggende å hevde at vi står overfor et kombinert erkjennelses- og kompetanseproblem midt i kjernen av det politiske virkemiddelapparatet, som er med på å påvirke landets innovasjonsproduktivitet i møte med en fremtid som roper høyt på nettopp nødvendigheten og evnen til omstilling med innovativt entreprenørskap som ledende drivkraft.

Forfatter: Notatet er skrevet av Lars Peder Nordbakken, økonom i Civita. larspeder@civita.no

Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatterens regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.

Sluttnoter

¹ Ref. Cappelen m.fl., *Effect on firm performance of support from Innovation Norway*, SSB 2015/35 (publisert 13. august 2015) s. 7. Rapporten er tilgjengelig på <http://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/effect-on-firm-performance-of-support-from-innovation-norway>

² Se kapittel 4 i Indikatorrapporten 2015, s. 28-30, publisert 24. september 2015. Rapporten er tilgjengelig på http://www.forskningsradet.no/prognett-indikatorrapporten/Indikatorrapporten_2015/1254007537710

³ Årsrapport Innovasjon Norge 2014, s.31.

⁴ Årsrapport, s.46.

⁵ Årsrapport, s. 31-32

⁶ Figuren er hentet fra INs årsrapport s.3.

⁷ Ref. SSBs foretaksstatistikk.

⁸ Se årsrapporten til IN, s. 5.

⁹ Se SSBs rapport s. 31.

¹⁰ Det refereres her til statistiske data som ble presentert av SSB i en workshop på Universitetet i Oslo 16. oktober 2015: *The Effects of R&D Policy: New Research Directions and Policy Implications*. Det er ventet at de nevnte data vil bli publisert i en sammenlignende analyse av ulike FoU-virkemidler på oppdrag av NFD innen utgangen av 2015.

¹¹ For en nærmere redegjørelse, se SSBs rapport s. 17-19.

¹² Denne skissen bygger på måten SSB har beskrevet sin innfallsvinkel i oppdraget på side 7-9 i rapporten.

¹³ For den som går grundig inn i SSBs rapport kan det være nyttig å se etter begrepet ATT i alle utregningstabeller. Det er der man finner de beregnede gjennomsnittlige behandlingseffektene opp mot kontrollgruppen på ulike kriterier.

¹⁴ Se blant annet Lars Peder Nordbakken, *En innovasjonsdrevet økonomi*, publisert i artikkelsamlingen *Gründere bygger Norge*, Frekk forlag, 2013, Villeman Vinje, *Kompetent Kapital*, Civita, 2014, samt Mathilde Fasting og Villeman Vinje, *En politikk for styrket gründer- og entreprenørskap*, Civita-notat nr. 19/2015.

¹⁵ Se for øvrig min tidligere vurdering av dette i Lars Peder Nordbakken, op. cit. s. 94-99. Se også Fasting og Vinjes Civita-notat nr. 19/2015 som også angir retning for en alternativ politikk med forankring i gründernes behov.

¹⁶ Figuren er hentet fra SSBs rapport, s. 31.

¹⁷ Disse sammenhengene er behandlet nærmere i Lars Peder Nordbakken, *Muligheter for alle – dynamisk vekst i en liberal markedsøkonomi*, Civita 2006, s. 160 – 165.

¹⁸ Tallet 95 prosent bygger på presentasjoner fra forskere i SSB som ble fremlagt på en workshop ved UiO 16. oktober 2015. Tallene ventes offentliggjort i senere rapporter fra SSB.