

# Innovasjonspolitikkenes grunnlag og sammenhenger

*Av Lars Peder Nordbakken, økonom i Civita*

## **Innledning**

Den norske debatten om industripolitikk og næringspolitikk handler i utgangspunktet om fremtidig verdiskaping og hva vi skal leve av etter oljen. Hovedperspektivet er fremtidsrettet, og kretser naturlig rundt behovet for omstilling og innovasjon, herunder hvilken rolle staten bør ha. Meningene om statens rolle blir ofte polarisert med utgangspunkt i et påstått motsetningsforhold mellom «aktiv» politikk og «tilretteleggende» (noen ganger også kalt «passiv») politikk. Dette motsetningsparet dyrkes gjerne også som en konfliktlinje mellom venstresiden og høyresiden i det partipolitiske landskapet.

Alle er tilsynelatende enige om at vi trenger en politikk som skaper «aktive» konsekvenser, med viktige kjennetegn som et mangfold av nye jobbmuligheter og positiv omstilling til et stadig mer produktivt, konkurransedyktig og bærekraftig næringsliv. Likevel blir debatten ofte lite fruktbar, og reduseres til en kamp om å bli sterkest forbundet med «aktiv» politikk, og minst mulig forbundet med «passiv» politikk. Den logiske konsekvensen av denne tendensen er at diskusjonen oppløses i en skyttergravskrig om hvem som er mest politisk handlingskraftig. I skyggen av denne duellen går dessverre den opplyste offentlige diskusjonen om de viktige sammenhengene mellom mål og virkemidler, samt politikkenes forutsetninger og begrensninger, tapt av syne.

Dette notatet argumenterer for en mer nyansert diskusjon, gjennom å belyse teoretisk funderte argumenter både for og mot offentlige tiltak og støtte til innovasjon og næringsutvikling. I tråd med erkjennelsen av at det ikke er tilstrekkelig å vurdere politiske tiltak enkeltvis og ad hoc,

men at tiltakene også må sees i sammenheng med det økonomiske systemet tiltakene er ment å fungere sammen med, tilføres to ytterligere perspektiver: 1) konkurranse og innovasjon og 2) grad av innovasjon – inkrementelle og radikale innovasjoner. På dette grunnlaget antyder notatet flere mulige veier ut av den lite fruktbare skyttergravskrigen mellom «aktiv» og «passiv» næringspolitikk, og munner ut i en konklusjon som formidler et liberalt perspektiv på en fremtidsrettet innovasjonspolitikk.

## Argumenter for offentlig engasjement

I økonomisk teori finnes en rekke argumenter både for og imot at det offentlige griper inn med tiltak som på ulike måter yter støtte til etablering, utvikling og innovasjon i private bedrifter. De viktigste argumentene for offentlig næringsstøtte handler om ulike former for markedssvikt, positive ringvirkninger (eksternvirkninger) og ufullstendige kapitalmarkeder.

Det finnes en rekke eksempler på samfunnsmessig verdifulle aktiviteter og innretninger som markedet på egenhånd ikke vil være i stand til å gjennomføre i det hele tatt, eller ikke i tilstrekkelig grad, fordi de mulige gevinstene for en privat aktør ikke står i et rimelig forhold til kostnadene, og til nytteverdien for samfunnet som helhet. Klassiske eksempler på slik markedssvikt er investering i veier og annen samferdselsinfrastruktur, samt investeringer i vitenskap og grunnforskning.

Tilsvarende råder det stor grad av enighet om at også anvendt forskning på konkrete næringsrettede anvendelsesområder (for eksempel på fiskeoppdrett) krever offentlig støtte, hvis denne forskningen skal komme opp i et omfang som skaper betydelige ringvirkninger for økonomiens produktivitsutvikling gjennom prosesser hvor ny kunnskap spres og kan nyttiggjøres av mange aktører. Den for tiden raskest voksende næringsrettede satsingen i Norges forskningsråd, de åpne programmene som er kjent under navnet Brukerstyrt InnovasjonsArena (BiA), kan tjene som et godt eksempel på en tilskuddsordning som også har vist seg å utløse mer private investeringer i innovasjon (forholdet støtte:privatfinansiert ligger ifølge Norges forskningsråd på ca. 40:60).

Det er også et kjent fenomen at vellykkede innovative bedrifter typisk kun sitter igjen med en liten brøkdel av den samlede samfunnsøkonomiske gevinsten av de vellykkede innovasjonene som bedriften har gjennomført og finansiert. Av den grunn kan det være grunn til å hevde at det, fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, er en viss fare for at næringslivet systematisk underinvesterer i produktutvikling og innovasjon. I Norge, hvor næringslivets investeringer i forskning og utvikling (F&U) av ulike grunner ligger relativt lavt (for tiden 1,2 prosent av BNP), ble introduksjonen av SkatteFUNN-ordningen, som gir skattefradrag for investeringer i F&U, motivert av nettopp dette hensynet. Lignende ordninger er etter hvert også gjennomført i en rekke andre land. Basert på en sammenlignende effektmåling av ulike innovasjonsrettede støttetiltak, gjennomført av SSB i 2016, ser det ut til at SkatteFUNN-ordningen kommer best ut på de fleste målekriterier, og er forbundet med stor addisjonalitet (det vil si at tiltaket også utløser betydelige private F&U-investeringer som ellers trolig ikke ville blitt gjennomført).<sup>1</sup> For SkatteFUNN er forholdstallet mellom offentlig støtte og private investeringer for 2018 18:82. Denne rettighetsbaserte støtteordningen, som er åpen og markedskonform, opplever for tiden også betydelig økende oppslutning i næringslivet.

Hvor stor faren er for at norsk næringsliv faktisk investerer for lite i innovasjon, noe sammenlignende internasjonal statistikk over flere år kan tyde på, vil naturlig nok også avhenge av en rekke andre institusjonelle forhold, som hvordan skattesystemet generelt behandler investeringer i innovasjon, tilgang på risikokapital i tidlig fase mv.

Et annet argument for offentlige tiltak for å forsterke økonomiens evne til innovasjonsdrevet vekst er knyttet til sviktende tilgang til risikokapital i tidlig fase. Dette problemet gjelder spesielt teknologisk avanserte, nyetablerte, små og unge bedrifter med store vekstambisjoner. Både i Norge, og flere andre land, har det vist seg at slike bedrifter ofte har vansker med å finansiere investeringer i produktutvikling og innovasjon, spesielt i prosjekter som krever relativt lang tid før markedsinntjening kan realiseres. Problemet skyldes såkalt *asymmetrisk informasjon* i denne delen av kapitalmarkedet, det vil si at bedriften vet vesentlig mer om sin virksomhets risiko enn en utenforstående investor. Det krever derfor mye innsats for en investor å skaffe seg et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å vurdere mulig gevinst opp mot risiko og usikkerhet i en typisk innovativ oppstartsbedrift med betydelige vekstambisjoner. Problemet er spesielt stort for de minste oppstartsbedriftene, siden det ofte koster like mye for en investor å skaffe til veie informasjon for et lite prosjekt med lite inntjeningspotensial, som for et stort prosjekt med et større inntjeningspotensial. Mange potensielle investorer er derfor lite villige til å gå inn i mindre bedrifter i oppstartsfasen, og denne forsiktigheten får i sin tur negative ringvirkninger for andre finansieringsaktører som ikke er rigget for denne typen risikoeksponering, som for eksempel banker.<sup>2</sup>

I Norge har nettopp dette problemet vært kjent i flere år som en vesentlig hindring for ambisiøse gründere med innovative ideer og prosjekter, senest i Kapitaltilgangsutvalgets rapport i 2018. Selv om årsaken til denne bristen i kapitalmarkedet er kompleks, er det sterke argumenter for at staten går inn med egnede tiltak som bidrar til å styrke tilgangen på risikokapital i tidlig fase – forutsatt at tiltakene tilfredsstiller grunnleggende krav til åpenhet og markedskonformitet. Tiltakene kan være etablering av sterkere fond-i-fond investeringsvirkemidler, samt forsterkning av virkemidler for statlige lånegarantier og risikolån.<sup>3</sup>

Et ytterligere argument for offentlig innovasjonsengasjement er knyttet til behovet for en overordnet samordning og sikring av samspillet mellom ulike aktører i «innovasjonssystemet», slik at dette fungerer optimalt som en helhet. Regjeringens aktuelle områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet kan tolkes inn i et slikt argument. Argumentet er ukontroversielt så lenge det handler om et forvaltningspolitisk styringsbehov. Det er mer kontroversielt når det berører hva slags utøvende rolle staten skal spille i «innovasjonssystemet». Det er eksempelvis stor forskjell på statens direkte engasjement i industribygging, som i etterkrigstiden og dels i etableringsårene for den norske petroleumsvirksomheten, sammenlignet med åpne og markedskonforme virkemidler som Brukerstyrt innovasjonsarena (BiA) og SkatteFUNN. Forskjellene er av stor betydning for hvordan statlige tiltak påvirker den økonomiske modellen og dens funksjonsdyktighet, og derigjennom økonomiens dynamiske vekstkraft, omstillingsevne, mangfold og desentralisering.<sup>4</sup>

De nevnte forskjellene blir noen ganger, og temmelig misvisende, benevnt som forskjellen mellom «aktiv» og «passiv»/«tilretteleggende» næringspolitikk. Dette blir spesielt misvisende når

man søker etter en noenlunde objektiv målestokk på «aktiv», siden den næringspolitiske linjen (inklusive justeringene i den opprinnelige norske oljepolitikken) som både i Norge og andre rike land har vist seg best egnet til å fremme dynamisk innovasjonsdrevet vekst i produktivitet og velstand, har vært en utpreget liberal politikk. Denne politikkenes hovedinnretning har vært å utvikle og vedlikeholde åpne og rettferdige generelle spilleregler, som gjelder likt for alle, og som underbygger produktive insentiver som forener bedriftsøkonomisk lønnsomhet med samfunnsøkonomisk lønnsomhet – med andre ord rammevilkår for en konkurranse- og innovasjonsdrevet markedsøkonomi.

Et relativt nytt argument for en ledende statlig innovasjonsrolle, riktignok med røtter helt tilbake til Adam Smith, har sitt utspring i spørsmålet om hvordan vi best kan lykkes med å løse store samfunnsutfordringer som i betydelig grad favner offentlig sektor og etablerte offentlige ansvarsområder. Eksempler er klimautfordringen og utfordringene med å sikre et bærekraftig helse- og velferdstilbud til en aldrende befolkning. I begge tilfeller er det svært vanskelig å se for seg at slike utfordringer kan mestres uten utvikling av ny kunnskap (forskning) og store systematiske innovasjoner på tvers av tradisjonelle sektorinndelinger, hvor også næringslivet inngår som en helt avgjørende aktør.

Argumentet handler essensielt om å tilføre større ambisjoner og mer åpne og inkluderende entreprenørielle prosesser for å lykkes med store samfunnsutfordringer, som blant annet er blitt aktualisert gjennom FNs 17 bærekraftsmål, dårlige erfaringer med innovasjonsevnen i offentlig sektor, samt økonomen Mariana Mazzucatos tanker om «Mission-Oriented» forskning og innovasjon (som jeg har omtalt mer i detalj i Civita-notat 15:2019, Mazzucatos entreprenørstat: Blinde markeder – fremsynt stat?). Norges forskningsråds temabaserte satsinger innen blant annet hav, klima og miljø, energi og fornyelse i offentlig sektor representerer både likheter og forskjeller, som hvordan møte store samfunnsutfordringer, sammenlignet med Mazzucatos tenkning. Et av Mazzucatos hovedpoenger er at færre og større temasatsinger med høyere ambisjonsnivå, kombinert med mer åpne og inkluderende prosesser, i langt større grad vil skape grunnlag for radikale innovasjoner med potensielt store positive ringvirkninger for samfunnet. Mazzucatos mest konkrete forslag til å reformere innovasjonspolitikken med utgangspunkt i sitt perspektiv, er dokumentert i den såkalte Mazzucato-rapporten til EU-kommisjonen i 2018.<sup>5</sup>

## Argumenter mot offentlig engasjement

Det finnes også en rekke teoretisk forankrede argumenter mot offentlige støttetiltak, og spesielt mot selektiv næringspolitikk. Disse argumentene blir sjelden løftet frem av politikere og blant virkemiddelaktørene. I hovedsak retter de kritiske argumentene seg mot undervurderte kostnader ved støttetiltak og en serie utilsiktede negative konsekvenser av visse typer offentlige støttetiltak, samt hvordan støtten er innrettet. Motargumentene innebærer ikke nødvendigvis en avvisning av offentlig innovasjonsstøtte som sådan, og kan, som vi skal se, i mange tilfeller omskrives til viktige hensyn og kriterier for vellykket innovasjonspolitik.

Et allment gyldig motargument er knyttet til kostnadene ved å administrere offentlige virkemidler og støttetiltak, både for den offentlige virkemiddelaktøren og for aktørene som søker støtte. Her

er det særlig grunn til å løfte frem de ofte undervurderte total kostnadene forbundet med små programmer, lav andel søknader som innvilges støtte, og selektiv støtte til enkeltbedrifter. I alle kombinasjoner av små programmer og selektive støttetiltak vil en forholdsvis stor andel av virkemiddelbudsjettet gå til å dekke administrasjonskostnader, siden det kreves en omfattende administrasjon til å velge ut hvilke bedrifter som skal støttes, formidle og kvalifisere støtten, følge opp resultater, samt aktiviteter knyttet til øvrig programadministrasjon.<sup>6</sup>

For at et tiltak skal kunne sies å være samfunnsøkonomisk lønnsomt er det ikke tilstrekkelig at gevinstene er høyere enn virkemiddelapparatets administrasjonskostnader. Gevinstene må også dekke kostnadene som søkerne har pådratt seg i arbeidet med å utarbeide søknadene, og dernest arbeidet med å tilfredsstille støtteprogrammets krav til prosedyrer og dokumentasjon i etterkant av innvilget støtte. Hvis 100 bedrifter har søkt og 30 har fått innvilget støtte, må med andre ord også søknadskostnadene til de 70 som ikke fikk innvilget støtte tas med i beregningen. Når man konfronterer denne typen regnestykker med eksempelvis SSBs tidligere effektmålinger av IN-programmer, som ikke tok med administrasjonskostnader ved tiltakene, og som likevel ikke kunne dokumentere nevneverdig økonomisk effekt av mange av tiltakene, er det høyst sannsynlig at flere av IN-programmene ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.<sup>7</sup>

Et strukturelt problem, som var spesielt stort under den selektive industripolitikken på 1970-tallet, oppstod gjennom subsidier og støtte til virksomheter og teknologiske løsninger som viste seg å være lite konkurransedyktige i lengden. I slike tilfeller er det også stor fare for at den selektive støtten holder kunstig liv i bedrifter, og dermed motarbeider en nødvendig forandrings- og omstillingsprosess. Dermed bindes ressurser i uproduktive anvendelser, i stedet for å bli frigjort til mer produktiv nytte. Dermed ofres fremtidig verdiskaping og vekst til fordel for kortsiktig sysselsetting, med et nettotap for samfunnet som samlet resultat.

Et annet argument mot statsstøtte er knyttet til problemene med konsentrerte særinteressers jakt på privilegier og særfordeler – såkalt *rent seeking*. Hvis enkeltgrupper, næringer eller bedrifter gjennom lobbying og andre former for politisk påvirkning lykkes med å tilrive seg selektive særfordeler i form av tilskudd, privilegert tilgang til offentlige virkemidler, konkurransebeskyttelse eller spesialtilpassede reguleringer, etableres det produktivt undergravende belønningssystemer med kontraproduktive insentiver. Dette problemet kan kun løses ved å etablere og håndheve åpne, likeverdige og generelle spilleregler som gjelder mest mulig likt for alle. Dette utgjør derfor et viktig argument for å tilstrebe åpne og markedskonforme spilleregler, også knyttet til alle former for offentlige støttetiltak.

Alle offentlige støttetiltak som åpner for selektiv støtte til enkeltbedrifter, men også til utvalgte teknologier, står stilt overfor et kunnskapsproblem, som kort oppsummert er dette: Det er umulig å samle inn informasjon til et sentralt punkt, når den informasjonen som trengs per definisjon kun kan eksistere spredt og desentralisert i et marked, person-spesifikt, situasjons-spesifikt, i både uttalt og taus form, og alltid som et resultat av en dynamisk, kompleks og åpen markedsprosess. Derfor er markedet langt bedre skikket til å «plukke vinnere» enn en offentlig beslutningstaker noen gang kan ha forhåpninger om å bli, nettopp fordi kun markedet er i stand til å dra nytte av desentralt spredt kunnskap og informasjon.<sup>8</sup>

Omsatt i innovasjonspolitiske termer betyr dette at det er forbundet med høy risiko for feil-investeringer å overlate til staten å gå foran markedet med å peke ut og subsidiere fremtidens vinnerteknologier, vinnerbedrifter osv. Det er også en dårlig idé å etablere en stor statlig investeringsbank for å løse problemet med manglende tilgang på risikokapital og kompetent kapital i tidlig fase, fordi løsningen på det asymmetriske informasjonsproblemet kun kan løses gjennom et mangfold av aktører som tilfører aktivt deltagende og kompetent kapital i et solidarisk partnerskap med gründeren. Det er langt mer treffsikkert å stimulere fremveksten av et desentralisert, mangfoldig og dypere tidligfase privat venturekapital-marked (kapital som tilfører gründeren kompletterende kompetanse og kapital) gjennom offentlige fond-i-fond investeringer i et mangfold av private venturefond.<sup>9</sup>

Et relatert problem er faren for at bedriftsstøtte skal lede til konkurransevridning, og i verste fall til at lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter taper markedsandeler til offentlig subsidierte konkurrenter. Igjen er det verd å merke at denne problemstillingen også forsvinner i den grad innovasjonsstøtte og annen bedriftsstøtte reformeres i retning av å bygge på åpne, likeverdige og generelle spilleregler – i tråd med økonomen Walter Euckens prinsipper for en åpen og konkurransedrevet markedsøkonomi.<sup>10</sup>

## Konkurranse og innovasjon

Det finnes flere fruktbare forbindelser mellom forskning og innovasjon, men likevel finnes ingen sikker påvist sammenheng, som tilsier at mer forskning automatisk gir mer innovasjon. Dette empiriske faktum minner oss også om at forskning ikke er det samme som innovasjon.<sup>11</sup> Forskning handler om systematisk arbeid for å skape ny kunnskap og bedre forklaringer på viktige sammenhenger innen en rekke kunnskapsfelt, og skjer hovedsakelig på universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter.

Innovasjoner er noe helt annet. Innovasjon handler om å gjennomføre nyvinninger i praksis, og er i all hovedsak uløselig forbundet med konkurransedrevne markedsprosesser. Vellykket innovasjon skaper irreversible endringer i næringsstruktur, og bestemmer i stor grad hvem som blir vinnere og tapere i forandningsprosesser, og hvilke jobber det blir flere av og færre av. Det var derfor ikke uten grunn at økonomen Joseph Schumpeter i sin tid ga innovasjonsprosesser tilnavnet  *kreativ ødeleggelse* (creative destruction).<sup>12</sup> Det er essensielt dette all omstilling handler om. Kunsten er å få balansen mellom det skapende og det ødeleggende til å bli en positiv størrelse, som kommer hele samfunnet til gode. Det beste svaret på den utfordringen har erfaringsmessig vært et sett av institusjoner (spilleregler) som skaper grunnlaget for en velfungerende markedsøkonomi, som også fordeler goder og byrder på en sosialt akseptabel måte.

Den formen for dynamisk næringsutvikling og kontinuerlig omstilling, som ifølge empiriske studier utgjør hovedkilden til produktivitetsvekst og den alminnelige velstandsutviklingen i samfunnet, drives frem av et mangfold av entreprenører som gjennomfører innovasjoner, det vil si nye produkter, nye tjenester, nye distribusjons- og organisasjonsformer, nye produksjons- og logistikkprosesser – kort sagt: alt det nye som bidrar til å tilfredsstille våre behov på stadig bedre og mer effektive måter, og som erstatter alt det gamle som ikke lenger viser seg å holde mål i møte



med konkurransen fra det nye. Konkurransesprosessen i en velfungerende markedsøkonomi kan, slik økonomen Friedrich Hayek en gang uttrykte det, derfor tolkes som en *opdagelsesprosess*, som kontinuerlig genererer ny kunnskap om stadig bedre løsninger på våre foranderlige behov.<sup>13</sup>

Betrakter vi denne konkurransebaserte opdagelsesprosessen mer systematisk, kan den også tolkes som en problemløsningsprosess, der verdifull kunnskap søkes, testes og aksepteres (eller forkastes). Gjennom samspillet mellom kjøpere og selgere i markedet overlever og videreutvikles de ideene som viser seg å være gode, samtidig som de ideene som viser seg å være mindre gode, eller for kostbare i forhold til den nytten de skaper, legges til side. På denne måten kan man hevde at den entreprenørielle konkurransen fyller tre ulike funksjoner: den identifiserer og tester ut kunnskap, den sprer kunnskap, og den korrigerer feil. Disse produktive funksjonene skjer spontant i markedsprosesser som nødvendigvis er kjennetegnet ved ufullstendig og spredt informasjon, samt av usikkerhet om fremtiden.<sup>14</sup>

Produktive innovasjoner er derfor kritisk betinget av åpne markeder, både nasjonalt og internasjonalt, fri konkurranse, samt av et sett av institusjoner som innebærer etablering og håndhevelse av rettfærdige spilleregler som belønner innovasjoner som lykkes i markedet med lønnsomhet, og innovasjoner som ikke lykkes med tap. Innovasjon er i seg selv et av de sterkeste virkemidlene en bedrift kan benytte seg av i konkurransen om markedets gunst, og gir sine sterkeste bidrag til samfunnet i en markedsøkonomi som aktivt beskytter og fremmer fri konkurranse og fri prisdannelse som grunnprinsipper. En velfungerende markedsøkonomi fungerer derfor både som en «innovasjonsmotor» og som en opdagelsesprosess, med næringsfrihet, konkurransefremmende spilleregler og entreprenørskap som drivstoff.

Det er derfor av overordnet betydning for en verdiskapende innovasjonspolitik at den spiller på lag med markedsøkonomiens spilleregler (og er markedskonform i Euckens ånd), og ikke undergraver markedsøkonomiens funksjonsevne. Dette markedsøkonomiske imperativet bør få konsekvenser for hvor mye innovasjonspolitik som trengs, hvilke tiltak som bør gjennomføres, og ikke minst – hvordan tiltakene skal innrettes i grensesnittet mellom politikk og næringsaktører.

I en velfungerende markedsøkonomi bør hovedregelen være at statens rolle innen forskning og innovasjon i utgangspunktet begrenses til to grunnleggende funksjoner: 1) *kunnskapsbygging* via høy kvalitet på skole, utdanning og forskning, og 2) *kunnskapsspredning* gjennom å utvikle og vedlikeholde en fremtidsrettet infrastruktur for anvendt forskning, innovasjon og entreprenørskap.<sup>15</sup>

Innenfor dette rammeverket for innovasjonspolitik er det helt avgjørende å sikre markedskonforme grensesnitt mellom offentlige støttetiltak og markedsaktører, og at staten som hovedregel står for finansiering av all forskning og tilretteleggende infrastruktur, mens næringslivets aktører selv investerer i egen innovasjon, i konkurranse med andre aktører. Et slikt grunnleggende skille er også i tråd med den grunnleggende erkjennelsen at forskning og innovasjon ikke er det samme, samt det faktum at stort sett all innovasjonsvirksomhet i næringslivet blir finansiert av næringslivet selv. Eksempelvis har kun fem prosent av alle norske selskaper, ifølge SSB, benyttet seg av ett eller flere offentlige støttetiltak knyttet til innovasjon.<sup>16</sup>

## Inkrementelle og radikale innovasjoner

Det kan være analytisk klargjørende å skille mellom to hovedtyper av innovasjoner. Den vanligste og mest rutinepregete formen for innovasjon er såkalt *inkrementell*. Inkrementelle innovasjoner består av skrittvis fornyelser og forbedringer av eksisterende produkter og prosesser, typisk representert ved bilindustriens modellprogrammer. Inkrementelle innovasjoner er derfor sjelden forbundet med omfattende omstillinger. Bedrifter som har sitt konkurransefortrinn forbundet med inkrementelle innovasjoner er ofte store og internasjonalt orienterte virksomheter. Generelt har offentlig innovasjonspolitikken lite eller ingenting å tilføre, når det gjelder inkrementell innovasjon.

Den andre hovedtypen av innovasjoner benevnes som *radikale* innovasjoner. Dette er innovasjoner med stort transformerende potensial, som kan endre markeder, næringer og verdikjeder på en revolusjonerende måte, slik iPhone i sin tid revolusjonerte mobiltelefonen og raskt ble en eksistensiell trussel for Nokia, med sine tradisjonelle mobiltelefoner. Radikale innovasjoner er ofte forbundet med helt ny teknologi eller helt nye teknologi-kombinasjoner, og er alltid forbundet med stor risiko. Radikale innovasjoner kommer typisk ikke fra de store eksisterende virksomhetene, som er spesialister på inkrementelle innovasjoner, men tvert i mot fra små, nye og hurtigvoksende selskaper. Grunnene til dette er flere. Ofte er de radikale innovasjonene for revolusjonerende, eller til og med for truende, til å passe inn i store virksomheter med hovedfokus på å videreutvikle sine eksisterende sterke markedsposisjoner. Sagt på en annen måte: Innovative oppstartselskaper med ambisiøse gründere og høy kompetanse i gründerteamet er som regel alltid de beste til å gjennomføre radikale innovasjoner.

De radikale innovasjonene har også noen andre viktige kjennetegn: 1) de er forbundet med stor usikkerhet og risiko, 2) de er ofte svært avhengige av å få tilgang til resultater fra avansert teknologisk forskning, 3) og de er svært avhengige av at det finnes et økosystem av dyktige aktører med kompletterende kompetanse og ressurser, fremfor alt kapital, som muliggjør oppstart av innovative selskaper med et betydelig vekstpotensial. 4) I forlengelsen av punktene 1-3 over er det ingen næringsaktører som er mer kritisk betinget av gode og forutsigbare institusjoner og rammebetingelser, åpne markeder og sterke økonomiske insentiver, som de mest ambisiøse gründerne. Hvis disse forutsetningene ikke er på plass i tilstrekkelig grad, vil konsekvensen bli at få vil tørre å etablere nye innovative vekstbedrifter.<sup>17</sup> Samfunnet går dermed også glipp av den potensielt viktigste kilden til  *kreativ ødeleggelse*, produktivitetsvekst og verdiskaping. En økonomi uten ambisiøse entreprenører blir, som Schumpeter en gang uttrykte det, nærmest å sammenligne med en teateroppsetning av *Hamlet*, hvor hovedrollen som den danske prinsen er borte.<sup>18</sup>



## Konklusjon

Dette notatet har belyst noen av innovasjonspolitikkenes viktigste generelle forutsetninger og begrensninger, sett fra fire ulike innfallsvinkler: 1) argumenter for offentlig engasjement, 2) argumenter mot offentlig engasjement, 3) konkurranse og innovasjon og 4) inkrementelle og radikale innovasjoner.

Analysene, basert på alle de fire innfallsvinklene, formidler flere grunner til å betvile verdien av å diskutere innovasjonspolitikken med utgangspunkt i kategorier som «aktiv» kontra «passiv». Det er heller ikke tilfredsstillende å redusere politikken utelukkende til et spørsmål om omfanget på det offentlige engasjementet, «mer» eller «mindre» stat. Innenfor et rimelig omfang av statlig engasjement i innovasjonspolitikken er det langt viktigere å stille spørsmål om hvilken innretning innovasjonspolitikken bør ha, spesielt i grensesnittet mellom politikk og marked.

Gitt at det hersker stor grad av enighet om å tilstrebe en politikk som leder til et mangfold av nye jobbmuligheter og positiv omstilling til et stadig mer produktivt, konkurransedyktig og bærekraftig næringsliv, munner notatet ut i denne hovedkonklusjonen: Innovasjonspolitikkenes fremste mål bør være å fremme innovativt entreprenørskap innenfor rammen av en velfungerende markedsøkonomi, basert på spilleregler som skaper produktive insentiver og virksom konkurranse. Alt offentlig engasjement og alle statlige tiltak bør bygge på denne retningsgivende handlingsregelen.

Det motsatte av en slik aktiv tilretteleggende politikk, med ankerfeste i utvikling og videreutvikling av generelle rammebetingelser, er ikke «aktiv» næringspolitikk, men en intervensjonistisk politikk med sterke innslag av selektive direkteinngrep i markedsprosessen. Det grunnleggende faktum at både kunnskap, vilje og evne til entreprenørskap er spredt over et stort antall personer og aktører innebærer at selektive politiske tiltak er forbundet med stor risiko for å feile.

*Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjonsforfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.*

*Ta kontakt med forfatteren på [larspeder@civita.no](mailto:larspeder@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).*

## Sluttnoter

- 1 SSB, Rapporter 2016/12, Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler.
- 2 Se SOU 2016:72, *Entreprenørskap I det tjuvoförsta århundradet*, (forfattet av Pontus Braunerhjelm), 59.
- 3 Se NOU 2018:5, *Kapital i omstillingens tid*, 113-122, og Lars Peder Nordbakken, *Gi elitegründerne en sjanse*, Civita-notat nr. 5/2016.
- 4 Tilväxtanalys, *Tillväxt genom stöd*, 2015, 18-19.
- 5 Mariana Mazzucato, *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, European Commission, 2018.
- 6 Se SOU 2016:72, *Entreprenørskap I det tjuvoförsta århundradet*, (forfattet av Pontus Braunerhjelm), 61-62. Se også Tilväxtanalys, *Tillväxt genom stöd*, 2015, 19-21.
- 7 SSB, Rapporter 2016/12, Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler, 13.
- 8 Tilväxtanalys, *Tillväxt genom stöd*, 2015, 20. Se også Friedrich A. Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, gjengitt i *Individualism and Economic Order*, Routledge, 1976.
- 9 Josh Lerner, *The Boulevard of Broken Dreams*, Princeton University Press, 2009.
- 10 Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, 2004 (1952).
- 11 Pontus Braunerhjelm og Magnus Henrekson, *Entreprenørskap, institutioner ock ekonomisk dynamik*, gjengitt i *Institutioner och Incitament för Innovation*, Entreprenörskapsforum, 2013, 17-29.
- 12 Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin Ltd, 1976, 81-86.
- 13 Friedrich A. Hayek, *Competition as a Discovery Procedure*, gjengitt i *New Studies*, Routledge, 1979, 179-190.
- 14 Magnus Henrekson, *Innovation och Entreprenørskap för ökat välbstånd*, Festskrift til Pontus Braunerhjelm, Entreprenörskapsforum, 2018, 71.
- 15 Se Pontus Braunerhjelm, *Entreprenørskap i det 21:a århundradet*, Ekonomisk Debatt nr. 3/2017, 53.
- 16 SSB, Rapporter 2016/12, Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler.
- 17 Lars Peder Nordbakken, *Gi elitegründerne en sjanse*, Civita-notat nr. 5/2016.
- 18 Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin Ltd, 1976, 81-86.