



Innovasjonspolitikken trenger en tydeligere liberal retning

Av Lars Peder Nordbakken, økonom i Civita

«..the entrepreneur and his function are not difficult to conceptualize: the defining characteristic is simply the doing of new things or the doing of things that are already being done in a new way (innovation)....The inventor produces ideas, the entrepreneur gets things done.»

- Joseph A. Schumpeter, 1947

Formål og hovedkonklusjoner

Formålet med dette notatet er todelt: dels å rette et kritisk blikk på noen hovedtrekk i utviklingen og politikken på innovasjonsområdet, med særlig oppmerksomhet på rammebetingelsene for innovativt entreprenørskap, som er grunnlaget for fremtidig verdiskaping, produktivitetsvekst og dynamisk omstilling i norsk økonomi. Dernest vil notatet foreslå en reformretning for den norske innovasjonspolitikken.

Dette politikkområdet har sett en sterk vekst i antall virkemidler, antall aktører, i pengebruk og i kompleksitet. Det er også preget av en stor grad av asymmetrisk informasjon og varierende kompetanse mellom de politiske, forvaltningsmessige og operative ansvarsnivåene. I tillegg er situasjonen i Norge preget av mangel på uavhengig forskning på politikkområdet, der tilnærmet alle analyser og effektmålinger er gjort på oppdrag fra departementer og virkemiddelaktører.

Som en utilsiktet konsekvens har det over tid utviklet seg flere dysfunksjonelle trekk:

- Den overordnede politiske styringen av politikkområdet er fragmentert og krevende.
- Sterke interessefelleskap mellom grupper av virkemiddelbrukere og store offentlige virkemiddelaktører kan i praksis ha langt større makt og innflytelse over utviklingen innen politikkområdet enn regjering og ansvarlige politikere.
- Det er gjennomgående lite offentlig samfunnsdebatt omkring politikkområdet, til tross for temaenes avgjørende betydning for fremtidig verdiskaping og samfunnsutvikling.

Den store norske innovasjonsutfordringen handler mer om politisk svikt enn om markedssvikt, og gjør seg utslag i generelt dårlige rammebetingelser og svake insentiver for nøkkelaktørene som et produktivt økosystem for innovativt entreprenørskap er kritisk avhengig av, spesielt for gründere og kompetanseteamet rundt ambisiøse gründere. Løsningen er ikke å bruke mer penger på det offentlige virkemiddelapparatet, eller å styrke statens rolle i næringspolitikken, men snarere det motsatte: å styrke rammebetingelsene og insentivene for åpen og markedsrettet innovasjon – gjennom forbedringer i de brede, generelle spillereglene som må til for å løfte det innovative entreprenørskapet, innenfor rammene av en velfungerende markedsøkonomi.

Notatet anbefaler en tydelig liberal reformretning i innovasjonspolitikken, inndelt i fire hovedområder.

1. **Styrking av gründerteamets autonomi, eierskap, trygghet og gevinstmuligheter:**

- a. Innføre minimum holdetid på to år for aksjer i nystartede ikke-børsnoterte selskaper, som i USA.
- b. Innføre vesentlig gunstigere skatteregler på aksjeopsjoner for ansatte i oppstartselskaper, for å tiltrekke og beholde nøkkelpersoner i virksomheten.
- c. Reformere TTO-ordningen, og den uheldig sterke utvanningen av gründerteamets eierskap ved kapitalutvidelser.
- d. Innføre belønning og krav om at universiteter og høyskoler meritterer ansatte som tar hel eller delvis permisjon for å delta i et gründerteam.
- e. Styrke tilgangen på statlige innovasjonslån og garantier (se også punkt 2a under).

2. **Styrke tilgangen på kompetent privat kapital (venturekapital) for oppstartselskap i tidlig fase og for unge vekstbedrifter:**

- a. Innføre en bredt anlagt statlig fond-i-fond-innretning for å bygge opp et bredere privat venturekapitalmarked, for eksempel ved å gi det statlige investerings-selskapet Investinor et nytt mandat som utløser hittil ubenyttede midler på rundt 1 milliard kroner i Norges Bank .

- b. Vesentlig lettelse i formuesskatten ved eksempelvis heving av fribeløpet til 30 millioner kroner.
3. **Innføre større grad av markedskonformitet på tvers av hele det eksisterende virkemiddelapparatet:**
- a. Gjennomføre en tydelig tyngdeforskyvning av hele virkemiddelapparatet i retning av markedsrettet innovasjon og internasjonalisering.
 - b. Vri smale og lukkede tiltak og ordninger til brede og åpne ordninger – fra selektive til mer generelle ordninger.
 - c. Implementere mest mulig markedskonforme spilleregler i grensesnittet mellom politikk og marked, også for satsinger for å løse store samfunnsutfordringer, som klimaendringer.
4. **Innføre en mer hensiktsmessig overordnet modell for ledelse, styring og evaluering av det offentlige virkemiddelapparatet – som klargjør og styrker det politiske ansvaret i innovasjonspolitikken:**
- a. Konsentrere det ansvarlige eierskapet til innovasjonspolitikken til ett departement, Næringsdepartementet (NFD).
 - b. Etablere en overordnet strategisk samspillsarena mellom alle virkemiddelaktører og eier(e).
 - c. Innføre uavhengige evalueringer av virkemiddelapparatet.
 - d. Øke støtten til fri og uavhengig forskning på innovasjon og entreprenørskap.

De anbefalte reformene og forbedringene vil på kort sikt ikke belaste statsbudsjettet i nevneverdig grad, samtidig som effekten av reformene på sikt både forventes å redusere behovet for offentlig støtte, samt styrke de offentlige inntektene indirekte gjennom sterkere vekstimpulser i norsk økonomi.

Innledende betraktninger og begrepsavklaringer

Det offentlige tilbyr i alt rundt 150 ulike ordninger for å støtte opp om utvikling av kunnskap, bedrifter, produkter, næringer, distrikter og eksportmarkeder, hvilket har avstedkommet det mye omtalte begrepet «virkemiddeljungelen». Ordningene administreres av 18 forskjellige aktører, hvorav Forskningsrådet, SkatteFUNN-ordningen, Innovasjon Norge og Enova er de største, målt i årlige statlige bevilgninger. I 2018 stod Forskningsrådet og SkatteFUNN (som administreres av Forskningsrådet) alene for til sammen 57 prosent av de samlede bevilgningene. Innovasjon Norge og Enova stod til sammenligning for henholdsvis 14 og 13 prosent av de samlede bevilgningene.

I forbindelse med Solberg-regjeringens gjennomgang av det samlede næringsrettede virkemiddelapparatet er de samlede statlige bevilgningene til det offentlige virkemiddelapparatet i 2018 anslått til 25,6 milliarder kroner, hvilket tilsvarte 0,7 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) for Norge i 2018. I tillegg kommer en rekke kapitalvirkemidler (egenkapital, lån og garantier) som er beregnet å ha tilført norsk næringsliv 37 milliarder kroner i 2016, tilsvarende om lag 1,1 prosent av BNP i 2016.

Det er imidlertid viktig å skille mellom to vesensforskjellige områder for offentlig innsats og politikk: forskning og innovasjon. Forskning er *ikke-kommersiell* virksomhet, motivert av å utvikle ny kunnskap og innsikt på ulike fagområder, og finner i all hovedsak sted på universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Forskning er i stor grad avhengig av offentlig finansiering, og det er allment akseptert at offentlig støtte er avgjørende for at samfunnet skal kunne nyte godt av forskningens positive ringvirkninger for samfunn og næringsliv. Samtidig har den næringsrettede anvendte forskningen økt vesentlig i de senere år, og stod i 2018 for 49 prosent av Forskningsrådets forskningsinvesteringer (4,9 milliarder kroner).

Innovasjon er essensielt noe helt annet enn forskning, som også det innledende Schumpeter-sitatet bærer bud om. Innovasjon er *kommersiell* virksomhet som handler om gjennomføring av nyvinninger på en rekke områder, fra nye produkter og tjenester, til nye produksjons- og distribusjonsprosesser, nye markedsførings- og ledelsesformer, samt nye forretningsmodeller og organisasjonsformer – kort sagt alt det nye som er motivert av økonomisk verdiskaping. Innovasjon er derfor uløselig forbundet med dynamisk verdiskaping i næringslivet, og utgjør den viktigste kilden til styrket konkurransekraft og økt verdiskaping i den enkelte bedrift, og i næringslivet samlet, over tid.

Det er derfor ikke opplagt at innovasjon i næringslivet bør støttes av det offentlige, selv om det finnes flere samfunnsøkonomisk motiverte grunner til at visse former for støtte kan vise seg å være til samfunnets felles beste, hvis støtten bidrar til å løse vesentlige problemer knyttet til markeds- og systemsvikt, og dersom tiltakene er innrettet på en markedskonform måte. I det store bildet er arbeidsdelingen på innovasjonsområdet mellom næringslivet og det offentlige i Norge relativt klar, selv på bakgrunn av et ganske omfattende offentlig virkemiddelapparat. På bakgrunn av tilgjengelige data vil jeg grovt anslå at norsk næringsliv selv stod for rundt 85 prosent av alle investeringer i innovasjon i 2018, sammenlignet med et offentlig bidrag på rundt 15 prosent. Samtidig kan det nevnes at kun 7 prosent av alle norske bedrifter mottok tjenester fra det offentlige virkemiddelapparatet (av alle typer) i 2016, til dels med store geografiske forskjeller, fra 2 prosent av bedriftene i Østfold på det laveste, til 17 prosent av bedriftene i Finnmark.

En årsak til den ofte forvirrende sammenslåingen av forskning og innovasjon i samfunnsdebatten kan skyldes det misvisende begrepet F&U (forskning og utvikling), som har sitt utspring i en tradisjonell lineær tenkning rundt forskning og innovasjon. Det er eksempelvis direkte misvisende å snakke om næringslivets F&U, siden næringslivet i all hovedsak kun driver med U-en i F&U, og denne U-en bør tolkes som en del av innovasjonsbegrepet. En annen kilde til forvirring i Norge skriver seg fra navnet på virkemiddelaktøren Innovasjon Norge, som i egentlig forstand ikke typisk driver med innovasjon, men snarere med bedriftsutvikling, gjennom støtte til etablering, utvikling, vekst og internasjonalisering av norske bedrifter.

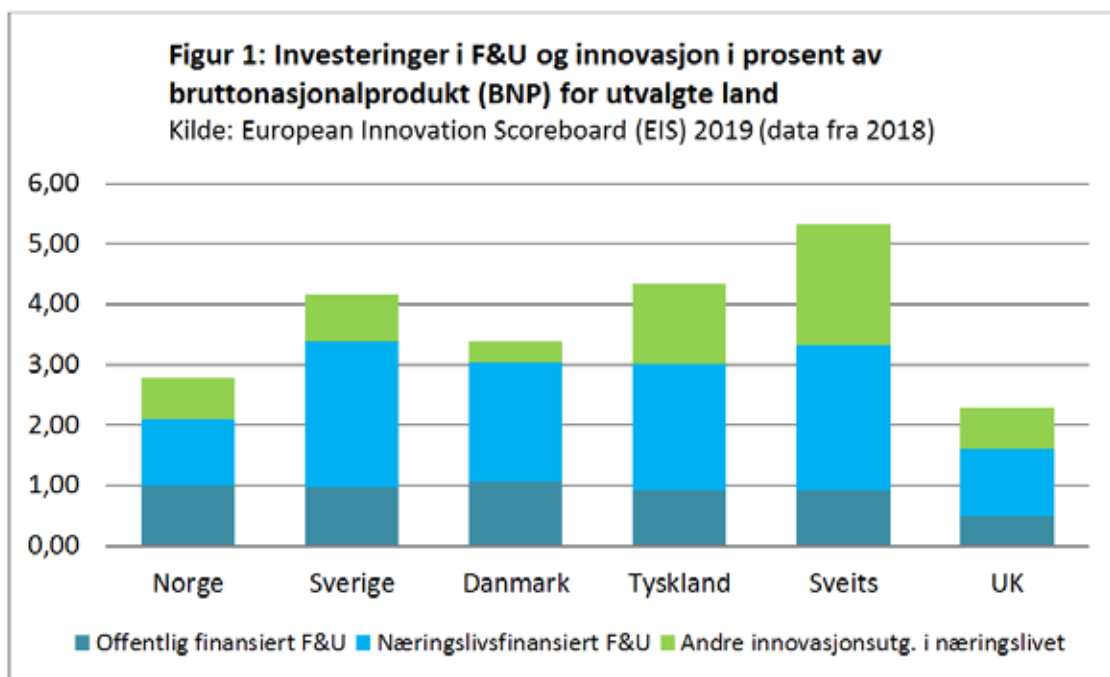
Innovasjonsinnsats eller innovasjonsproduktivitet?

Den nevnte utfordringen med sammensatte begreper som F&U gjennomsyrrer også all interna-

sjonal sammenlignende statistikk. Både i samfunnsdebatten og i mer faglig pregede diskusjoner refereres det ofte til hvor mye ulike land bruker på F&U, som en overordnet målestokk på et lands tilstand innen forskning og innovasjon. Det som er viktig å ha i mente i omgangen med slike tallstørrelser er at de uttrykker noe om størrelsen på *innsatsen*, men ikke nødvendigvis noe om *effekten* av innsatsen, eller om sammenhengen mellom innsats og resultat, det vil si om produktivitet.¹

Det bør derfor ikke overraske at empiriske undersøkelser ikke finner noen merkbar påviselig sammenheng mellom nivået på samlet F&U- innsats (summen av offentlig og privat finansiert F&U) i prosent av BNP og vekst i BNP per innbygger, selv for gruppen av rike OECD-land. Den svenske entreprenørskapsforskeren Pontus Braunerhjelm fant i en studie av de nevnte sammenhenger for 33 OECD-land for perioden 2001-2009 at sammenhengen til og med var svakt negativ.² Det er derfor problematisk å innta et utelukkende *kvantitativt* innsatsperspektiv på F&U. I dette notatet rettes oppmerksomheten mer mot sammenhengen mellom innsats og resultat, hvilket også gir større plass til de viktige *kvalitative* faktorene som har bestemmende innflytelse på institusjoner og insentiver.

I figur 1 vises et sammenlignende situasjonsbilde over innsatsen i utvalgte land på F&U og innovasjon i prosent av BNP, basert på data fra 2018.

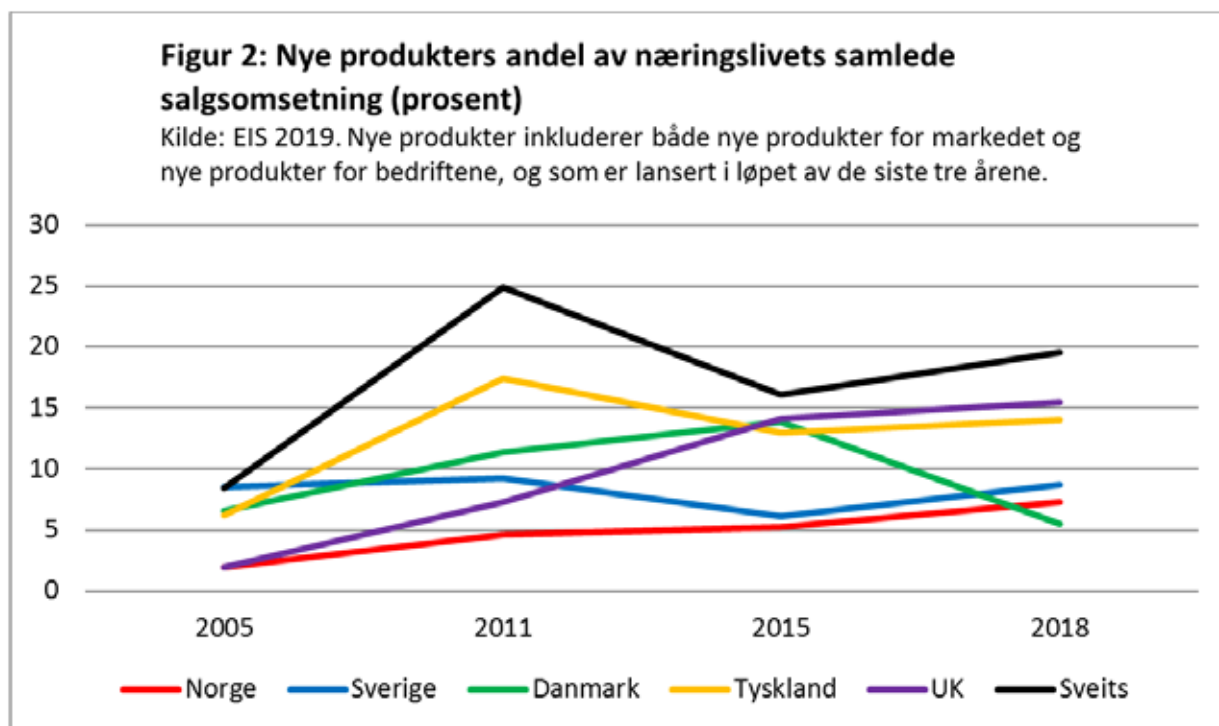


Figuren viser at det er stor grad av likhet mellom landene når det gjelder offentlig finansiert F&U, og at forskjellene er størst hva gjelder næringslivets investeringer. Noe av forklaringen på de relativt lave næringslivsinvesteringene i Norge skyldes at næringsstrukturen i Norge er preget av et relativt lavt innslag av teknologisk avansert industri, sammenlignet med land som Sverige, Tyskland og Sveits.

Det bør også nevnes at EU-kommisjonen hvert år publiserer en sammenligning av EU- og EØS-land på summen av en lang rekke kriterier som sammenfattes i en «innovasjonsscore» (European

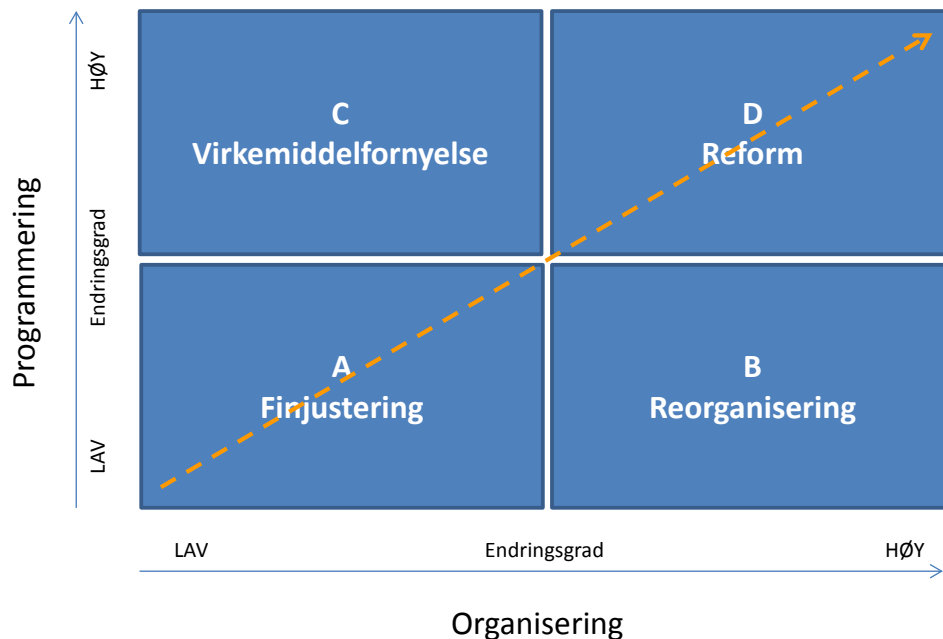
Innovation Scoreboard - EIS). I disse målingene pleier Norge å score nær gjennomsnittet.³ Et problem med denne sammensatte indeksen er at tyngdepunktet i kriteriene hovedsakelig handler om innsatser og grunnleggende forhold knyttet til utdanning, forskning og infrastruktur, og i svært liten grad inneholder relevante mål og indikasjoner på resultater og effekter. Det kan derfor være vel så interessant å se nærmere på enkeltkriterier og grupper av kriterier som sier noe om innsats opp mot resultat. Et gjennomgående trekk for Norge er tankevekkende: Over tid har Norge hatt en tendens til å score merkbart lavere når man ser resultat-kriterier opp mot innsatskriterier, sammenlignet med den samlede innovasjonsindeksen. Dette kan tolkes som et tegn på lav innovasjonsproduktivitet.⁴

I figur 2 gjengis utviklingen i ett av effektkriteriene i EIS som ligger nærmest en indikasjon på evne til å få markedsmessig og kommersiell effekt av innovasjonsinnsatsen. Som det fremgår av figuren, har andelen av norske bedrifters omsetning som skriver seg fra nye produkter (lansert de siste tre årene) gjennomgående ligget lavt i perioden 2005 til 2018, sammenlignet med andre land som det er nærliggende å sammenligne med, selv om tendensen i de senere årene har vært positiv.



To veier til en bedre innovasjonspolitik

Det er naturlig å se på arbeidet med å utvikle og forbedre innovasjonspolitikken langs to hoveddimensjoner, som begge kan gjøres til gjenstand for ønsket endring, i større eller mindre grad. Begge dimensjoner er illustrert i reformmatrisen under, inndelt i hoveddimensjonene *programmering* (innhold og innretning av politikk og virkemidler) og *organisering* (hvordan virkemiddelapparatet er organisert, koordinert og styrt). I denne illustrasjonen kan bevegelser oppover langs den stiplede diagonale linjen forstås som en bevegelse fra *status quo* til vesentlig reform.



Begge de to hoveddimensjonene i reformmatrisen representerer mulige veier til forbedring av den norske innovasjonspolitikken, og det kan tilføyes at det ikke er uvanlig at de to dimensjonene vektles ulikt i ulike faser av en lengre reformprosess. Hvilken dimensjon som vektlegges mest kan variere fra land til land, og vil ha en tendens til å føye seg etter hvor reformbehovet oppleves å være størst til enhver tid.

I første omgang vil jeg benytte matrisen til å belyse hvordan innretningen av regjeringens pågående helhetlige gjennomgang av det samlede næringsrettede virkemiddelapparatet skiller seg fra hovedperspektivet i dette notatet. På denne måten vil det forhåpentligvis også fremgå tydeligere hvordan de to ulike perspektivene kan komplementere hverandre, og ikke nødvendigvis vil være i konflikt med hverandre.

Selve behovet for regjeringens aktuelle gjennomgang av virkemiddelapparatet ble introdusert slik av næringsministeren: «Det er mye som fungerer bra i virkemiddelapparatet i dag, men nå er tiden kommet for en gjennomgang av helheten. Vi bør bli bedre til å kutte ut ordninger som ikke fungerer, og prioritere det som fungerer. Her har vi ikke vært systematiske nok.»⁵

Behovet for den omfattende gjennomgangen er utvilsomt modent. De i alt rundt 150 ulike støtteordninger og virkemidler som i dag finnes for gründere og etablerte bedrifter er blitt til gjennom en serie enkeltvedtak over tid. Det finnes også flere eksempler på overlappende ordninger, administrert av ulike statlige virkemiddelaktører. Fra et brukerperspektiv har det også over lengre tid vært gitt uttrykk for at det samlede tilbudet av mange kan oppleves som uoversiktlig og vanskelig å orientere seg i.⁶

Utfra regjeringens målformulering er det tydelig at hovedmålet med den igangsatte område-gjennomgangen er å optimalisere dagens virkemiddelapparat, slik at vi får mest mulig igjen for de pengene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet.

Når hovedmålsettingen følges opp med følgende seks delmål/suksesskriterier blir det også tydelig at gjennomgangen i all hovedsak handler om å organisere virkemiddelapparatet på en mer effektiv og hensiktsmessig måte:

1. Ryddige grenseflater og avklarte roller
2. Et brukervennlig virkemiddelapparat
3. Godt samspill mellom virkemidler på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå
4. Mest mulig effekt av de næringsrettede virkemidlene
5. Effektiv organisering, styring og administrasjon av virkemiddelaktørene
6. Styrket kompetanse hos virkemiddelaktørene innenfor forvaltning og rådgivning

Hele tre av disse delmålene går direkte på organiseringen av virkemiddelapparatet (1, 3 og 5), og det er nærliggende å lese delmålene 2 og 4 som resultater som er betinget av de øvrige delmålenes realisering.⁷

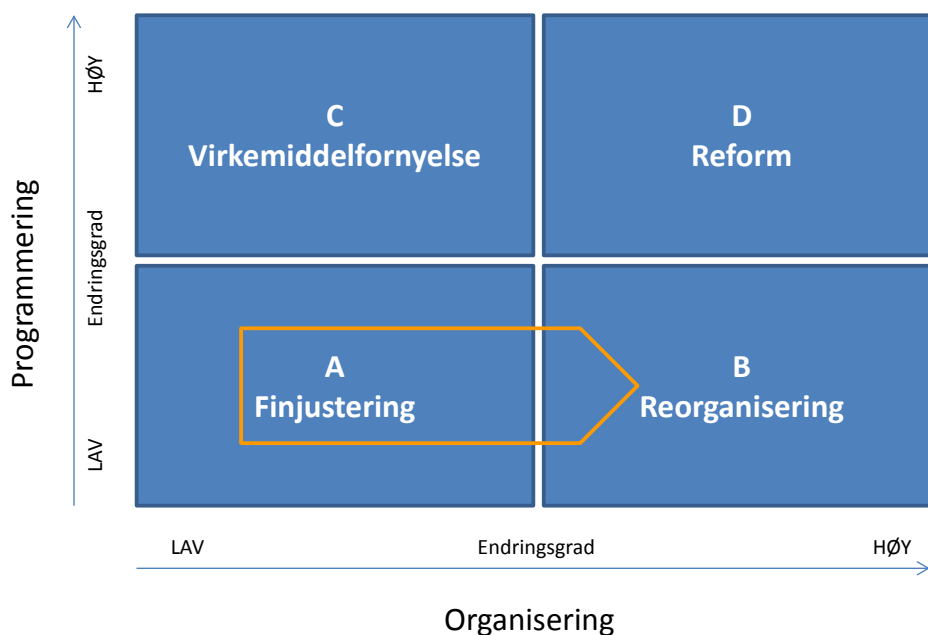
Det finnes flere grunner til å ønske regjeringens gjennomgang av virkemiddelapparatet velkommen, i den hensikt å identifisere forbedringsmuligheter. Den mest åpenbare grunnen har å gjøre med hvordan de ulike virkemidlene er blitt til: Ad hoc etter en kombinasjon av faglig og politisk erkjennelse av viktige, og noen ganger situasjonsbestemte behov – helt fra den tidlige etterkrigstiden til i dag. Det er heller ikke til å komme bort fra at både det politiske ambisjonsnivået og den grunnleggende tenkningen bak etableringen av hvert enkelt virkemiddel har reflektert en rekke forskjellige næringspolitiske strategier og hensyn, selv om de ulike perspektivene over tid er blitt moderert og justert gjennom erfaringslæring.

Derneft kommer utfordringene med å koordinere de overordnede styringssignalene fra de involverte departementer og regionale myndigheter, som «eiere». Derfor er det flere grunner til at virkemiddelapparatet i dag fremstår som komplekst og fragmentert, med betydelige overlappende virkemidler og grenseflater mellom ulike virkemidler. Eksempelvis finnes det betydelig overlapp mellom virkemidlene i Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Siva, blant flere eksport- og internasjonaliseringsvirkemidler, samt innenfor klima og miljø, som er et av de tematiske satsingsområdene.

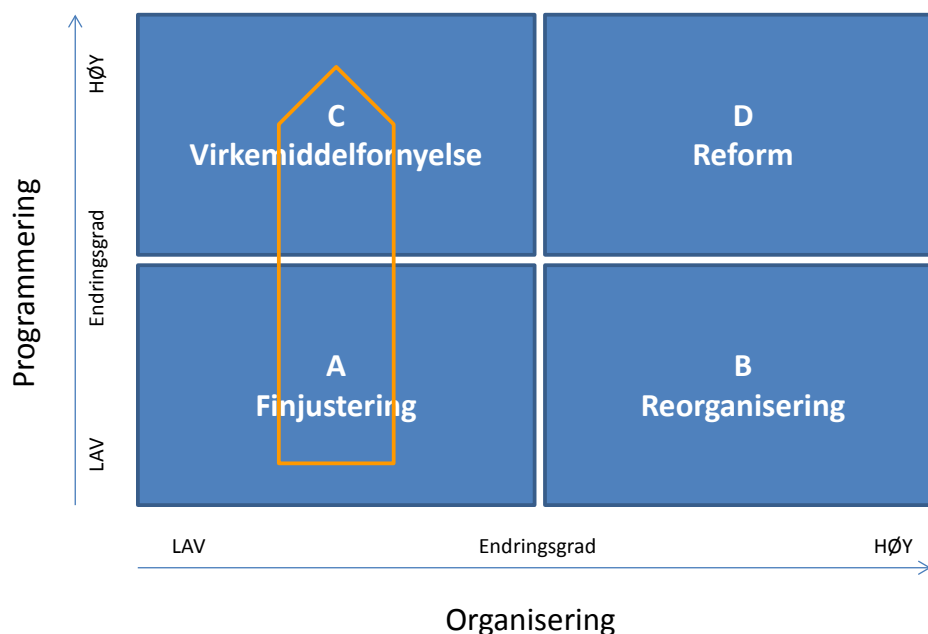
Det er hevet over tvil at eksempler på ukoordinerte styringssignaler, overlappende organisering og vanskeligheter for bedriftene med å finne frem i virkemiddeljungelen nødvendigvis vil vanskeliggjøre målstyring, resultatansvar og effektmåling på en profesjonell måte. Problemene med reell resultatmåling kan riktignok, i hvert fall til en viss grad, kompenseres med analytiske tolkninger basert på økonometriske effektanalyser, slik SSB har vist i flere av sine effektrapporter.⁸ Men slike forsøk kan vanskelig bli noe annet enn omtrentlige indikasjoner, som det kan være krevende å omsette til et forpliktende resultatansvar.

Det overblikket og den forbedrede samordningen som vi må forvente kommer ut av regjeringens virkemiddelgjennomgang vil kunne gi verdifulle bidrag til forbedringer. Avgrensningen i regjeringens innretning av virkemiddelgjennomgangen peker i retning av konklusjoner som i hovedsak handler om organisering, samspill og styring. Omsatt til reformmatrisens dimensjoner kan regjeringens

prosjekt posisjoneres i tråd med pilen i illustrasjonen under, en bevegelse langs organiseringsaksen, fra A til B.



Dette notatet bygger på et annet perspektiv, og tar utgangspunkt i en *evidensbasert* teori om innovativt entreprenørskap – som ledende perspektiv – for å identifisere de viktigste reformbehovene, med sikte på å oppnå merkbare forbedringer i produktivitetsvekst og innovasjonsdrevet verdiskaping i tiden fremover. Notatets perspektiv favner derfor et bredere og åpnere rom for vurdering av virkemidler, utover det eksisterende virkemiddelapparatet. Dette perspektivet lar seg også illustrere innenfor reformmatrisen, med hovedvekt på programmeringsdimensjonen, med en ambisjon om virkemiddelfornyelse. I illustrasjonen under er dette vist som i en bevegelse fra A til C, slik pilen i illustrasjonen under viser.



I forlengelsen av hovedperspektivet i dette notatet, vil det avslutningsvis også spennes en bro over til perspektivet i regjeringens virkemiddelgjennomgang, for derigjennom å kombinere nøkkelinnsikt fra begge perspektivene, som grunnlag for å skissere en tydelig reformretning.

Innovasjon, kreativ ødeleggelse og produktivitetsvekst

Det finnes flere fruktbare forbindelser mellom forskning og innovasjon. Likevel finnes ingen sikker påvist sammenheng, som tilsier at mer forskning automatisk gir mer innovasjon, hvilket på nytt minner oss om at forskning og innovasjon langt fra er det samme. Innovasjon handler om å gjennomføre nyvinninger i praksis, og er uløselig forbundet med konkurransedrevne markedsprosesser. Vellykket innovasjon skaper irreversible endringer i næringsstruktur, og bestemmer i stor grad hvem som blir vinnere og tapere i forandringsprosesser, og hvilke jobber det blir flere av og færre av. Det var derfor ikke uten grunn at økonomen Joseph A. Schumpeter i sin tid ga innovasjonsprosesser tilnavnet *kreativ ødeleggelse* (creative destruction), og han anså denne drivkraften som den essensielle kilden til alle dynamiske endringer og omstillinger.⁹ 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 stimulerer et gjensidig forsterkende samspill mellom konkurranse og innovasjon.

Den formen for dynamisk næringsutvikling og 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 derfor tolkes som en *oppdagelsesprosess*, som kontinuerlig genererer og sprer ny kunnskap om stadig bedre løsninger på våre foranderlige behov. Konkurransen i markedet stimulerer til innovasjon, og innovasjoner øker konkurransetrykket, med dynamisk produktivitetsvekst som resultat.¹⁰

Betrakter vi denne konkurransebaserte oppdagelsesprosessen 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: 1) den identifiserer og tester ut kunnskap, 2) den sprer kunnskap, og 3) den korrigerer feil. Disse samvirkende funksjonene forklarer også den nære sammenhengen vi finner mellom produktivitetsvekst og kunnskapsvekst i velfungerende markedsøkonomier.

Siden 1990-tallet har entreprenørskapets og innovasjonenes betydning for jobbskaping og produktivitetsvekst også fått vesentlig økt oppmerksomhet innen økonomisk teori og empirisk

forskning. Det har i takt med denne økte interessen også dannet seg bred enighet om hvor viktig fremveksten av nye innovative vekstbedrifter er for den økonomiske utviklingen.

I takt med denne erkjennelsen har også forutsetningene som må være på plass for at et land skal lykkes med å utvikle en bærekraftig innovativ entreprenørskapskultur kommet mer i søkelyset. Sentralt i denne sammenhengen står forståelsen for at det innovative entreprenørskapet er sterkt betinget av brede, generelle rammebetingelser, som former sterke insentiver for produktivt og markedsrettet entreprenørskap. Sterke insentiver er dessuten helt avgjørende for å oppnå det produktive samspillet som skal til mellom en rekke ulike aktører i det økosystemet som omgir et gründerteam, fra idéstadiet, til etablering, og oppskalering av nye vekstbedrifter.

Internasjonalt er også innovativt entreprenørskap blitt et eget forskningsområde innen økonomifaget, selv om det tankevekkende nok knapt finnes forskning på samspillet mellom institusjoner og innovativt entreprenørskap i Norge. I Sverige er situasjonen annerledes, med flere forskningsmiljøer som også bedriver aktivt samarbeid med den beste internasjonale ekspertisen på dette feltet. Et viktig utslag av denne oppsiktsvekkende nivåforskjellen på den faglige fordypningen og forskningen i Norge og Sverige har også påvirket kvalitetsnivået på kunnskapsgrunnet for politikktutvikling i de to landene, med tilsynelatende merkbare konsekvenser.

Inkrementelle og radikale innovasjoner

Som grunnlag for å forstå den store norske innovasjonsutfordringen kan det 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 sjelden forbundet med omfattende omstillinger. Bedrifter som har sitt konkurransefortrinn forbundet med inkrementelle innovasjoner er ofte store og internasjonalt orienterte virksomheter. Generelt har offentlig innovasjonspolitik lite eller ingenting å tilføre når det gjelder inkrementell innovasjon, annet enn risiko for konkurransevridning med negative konsekvenser for produktivitet og dynamisk vekst.

Den andre hovedtypen av innovasjoner benevnes gjerne som *radikale* innovasjoner. Dette er innovasjoner med 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 og deres tradisjonelle mobiltelefoner. Radikale innovasjoner er ofte forbundet med helt ny teknologi eller helt nye teknologi-kombinasjoner, og er alltid forbundet med stor risiko. De radikale innovasjonene kommer typisk aldri fra store etablerte virksomheter, som gjerne 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. Historien om Silicon Valley er for eksempel full av slike eksempler, men langt fra enestående.

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.¹¹ Hvis disse forutsetningene ikke er på plass i tilstrekkelig grad, hvilket vi skal se gjelder for Norge, vil den naturlige konsekvensen bli at få vil tørre å etablere nye innovative vekstbedrifter. Hele samfunnet går dermed glipp av den potensielt viktigste kilden til *kreativ ødeleggelse*, produktivitetsvekst og ny verdiskaping – selve oppskriften på positiv dynamisk omstilling i norsk økonomi.

Før vi kommer til en nærmere beskrivelse av det store norske innovasjonsproblemet er det nødvendig å gi et overblikk over et sett av empiriske funn som bidrar til å klargjøre den norske situasjonen.

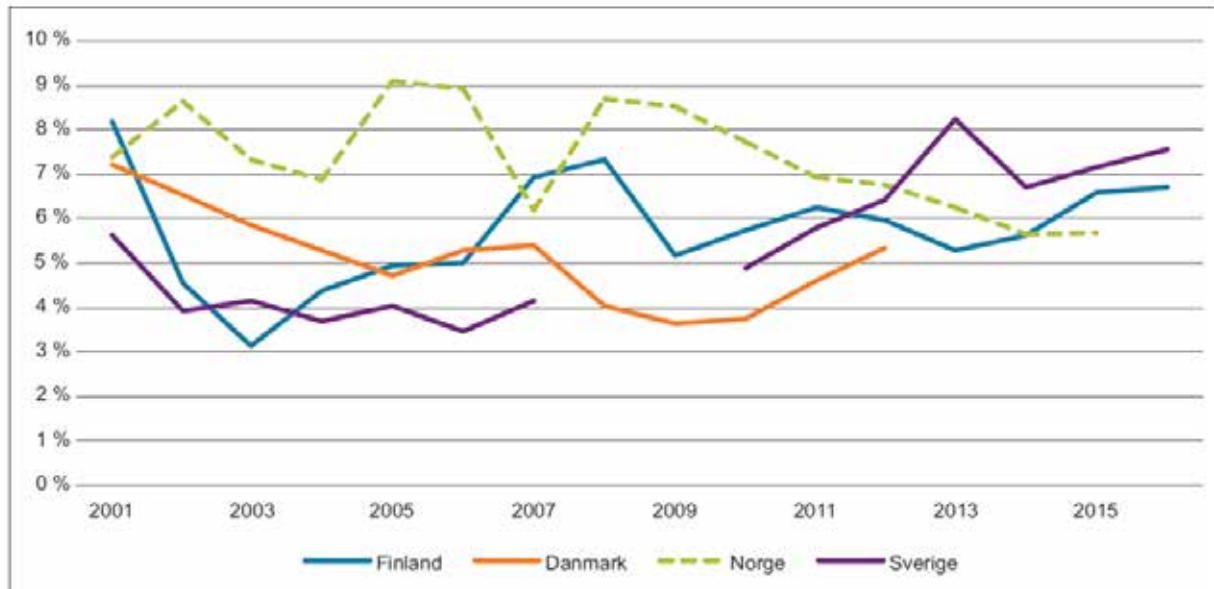
Innovasjons- og entreprenørskapstilstanden i Norge

De sterkeste sidene ved Norge som innovasjonsland er våre sterke og stabile samfunnsinstitusjoner, karakterisert av høy sosial tillit, et forutsigbart og rettferdig rettssystem, enkle og transparente reguleringer og skatteregler, gode infrastrukturløsninger, et godt helse- og utdanningstilbud, samt et arbeidsliv preget av likeverdige relasjoner og tillitsbyggende samarbeid. Dessuten har den internasjonalt åpne norske markedsøkonomiske modellen vist seg godt egnet til å kombinere personlig frihet, sosial rettferdighet og økonomisk fremgang på en vellykket og balansert måte.

Tradisjonelt har også entreprenørskapet stått relativt sterkt i Norge, og i mange år var det vanlig at en dobbelt så stor andel av den norske befolkningen i arbeidsaktiv alder hadde ferske erfaringer med å delta i etableringen av en ny bedrift, sammenlignet med Sverige. Som det fremgår av figur 3 var den norske andelen over dobbelt så høy som den svenske så sent som i 2006, basert på de representative målingene i Global Entrepreneurship Monitor (GEM). For de siste fem årene med sammenlignbare tall har Sverige gått forbi Norge i disse målingene. Av dette kan vi konkludere at den entreprenørielle aktiviteten i Norge har vist tegn til å avta siden 2008, mens den svenske entreprenørskaps-aktiviteten ser ut til å ha vært jevnt økende siden 2006. Den samme relative nedgangen i det norske aktivitetsnivået går igjen når vi sammenligner med Danmark og Finland siden 2009.

Figur 3: Total entreprenøriell aktivitet i tidlig fase (TEA)

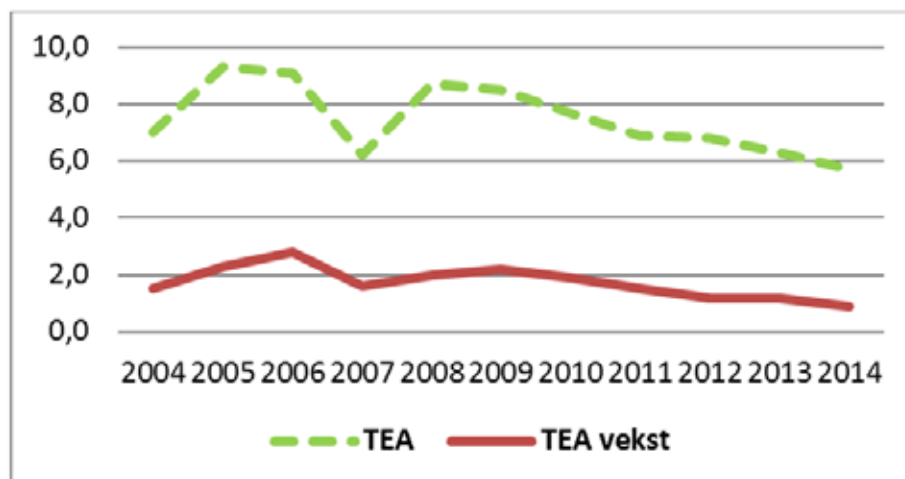
Andel av befolkningen 18-64 år som enten deltar i oppstart av ny virksomhet, eller som eier og leder et nytt foretak yngre enn 42 måneder. Kilde: Global Entrepreneurship Monitor.



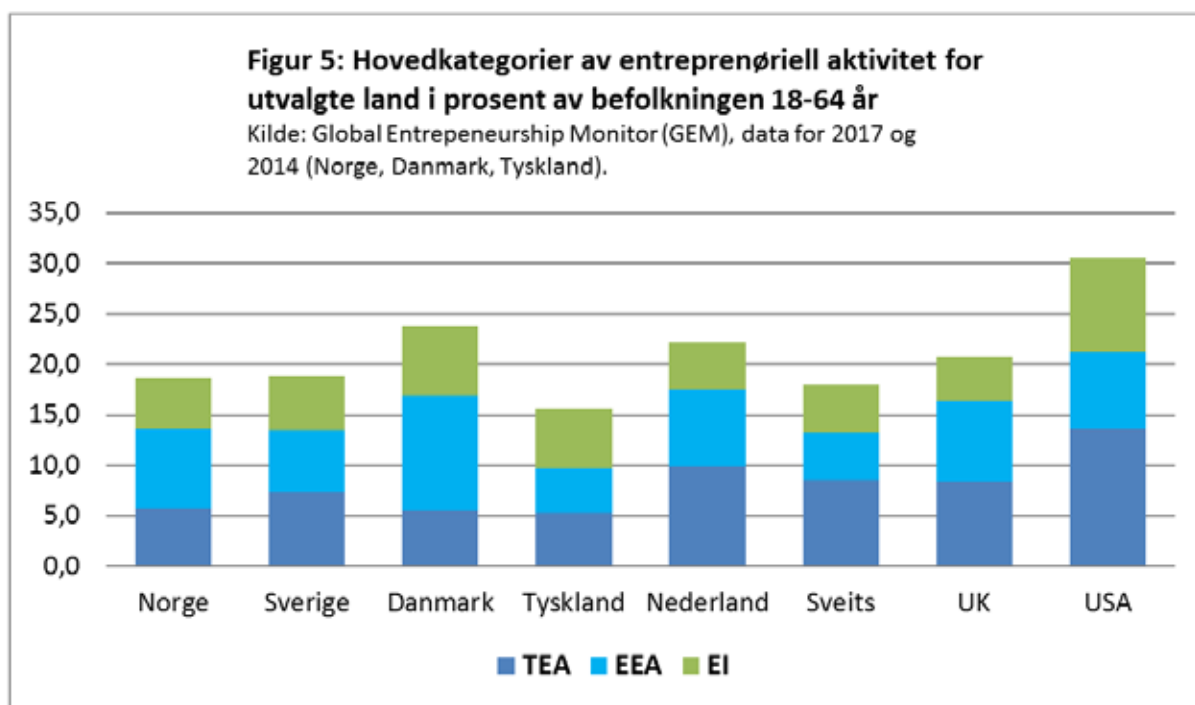
For Norges vedkommende viser det seg også at *ambisjonsnivået* blant de som oppgir at de deltar i oppstart av ny virksomhet har vist en synkende tendens over tid, når vi ser på andelen som har ambisjon om mer enn fem ansatte etter fem års drift. Siden det ikke eksisterer sammenlignbare tall for Norge etter 2014, er det uvisst hvordan utviklingen har vært de siste årene. Det vi kan si, basert på data frem til og med 2014, er at utviklingen i ambisjonsnivået blant norske gründere har utviklet seg i motsatt retning av det som har vært uttrykt som ønskelig for å fremme innovasjon med sterke dynamiske ringvirkninger i norsk økonomi. Det er et tankekor.

Figur 4: TEA og TEA med vekstambisjoner (over 5 ansatte innen 5 år)

Alle tall i prosent av befolkningen i Norge mellom 18-64 år. Kilde: GEM



De representative GEM-undersøkelsene gjør det også mulig å sammenligne sammensetningen av ulike kategorier entreprenøriell aktivitet mellom ulike land, nærmere bestemt andelen av befolkningen 18-64 år som har deltatt i oppstartvirksomhet (TEA), andelen som utfører nyskapende arbeid som ansatte i eksisterende bedrifter (EEA), og andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som hevder at de har planer om å starte en ny bedrift (EI) det kommende året. I figur 5 er dette bildet gjengitt for noen utvalgte land.



Som det fremgår i figur 5 er norsk næringsliv karakterisert ved at en relativt høy andel medarbeidere i etablerte bedrifter arbeider med innovasjon og nyskaping internt. Kun Danmark ser ut til å ha en høyere andel entreprenørielle ansatte, også kalt *intraprenører*. Dette resultatet er ikke bare en styrke for norsk næringsliv, men kan også forstås som en indikasjon på forekomsten av en relativt stor pool av potensielle gründere med høy kompetanse, som kan utløses i sterkere grad gjennom bedre rammebetingelser og sterkere gründerinsentiver. Mye tyder på at nettopp disse rammebetingelsene er relativt dårlige i Norge. Basert på internasjonal forskning fra USA og Sverige kommer de typiske gründerne, samt andre nøkkelpersoner i et gründerteam med høye vekstambisjoner og stor innovasjonshøyde, fra en spesialist- eller lederstilling i en større og teknologisk avansert internasjonal virksomhet.¹²

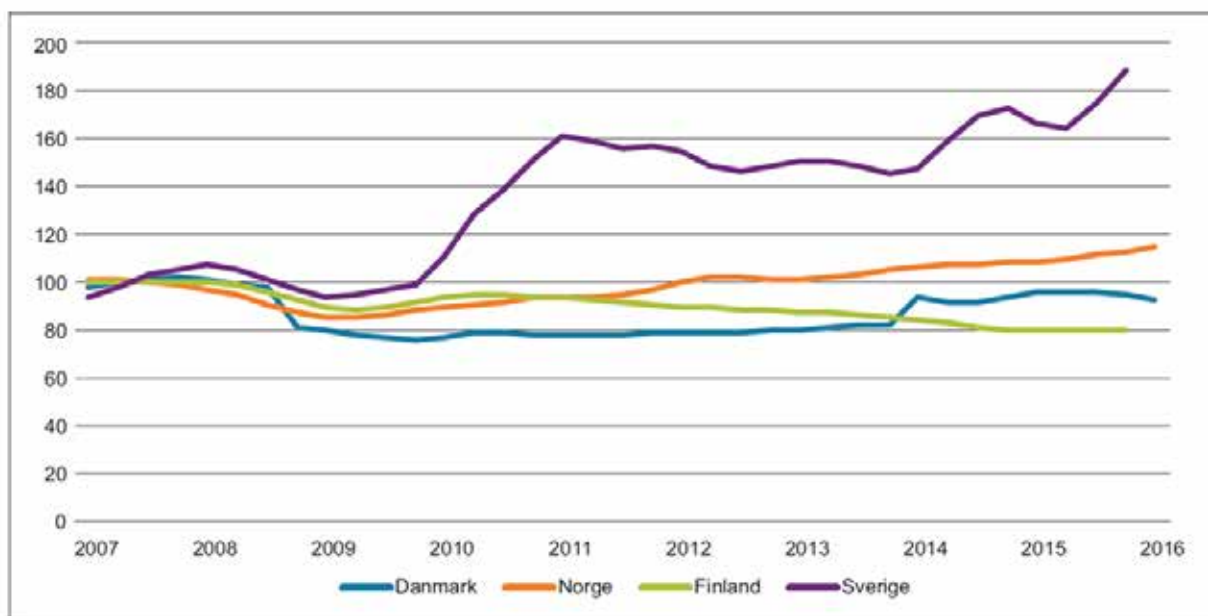
Et inntrykk som fester seg fra samtaler med noen større gründermiljøer i Norge er nettopp at det ofte viser seg svært vanskelig å rekruttere et tilstrekkelig kompetent gründerteam med utfyllende kompetanse. Det er videre naturlig at dette problemet lett også gir seg utslag i at mange gründerideer viser seg å mangle den spisskvaliteten som trengs for å tiltrekke tilstrekkelig med kompetent kapital i den kritiske tidligfasen. Som vi skal se er også tilgangen på venturekapital i tidlig fase en mangelvare, og flere venturekapitalmiljøer gir også uttrykk for at det er mangel på gode gründerideer i Norge, og velger derfor heller å investere i utlandet.

Bak de nevnte svakhetene skjuler det seg trolig også en potensiell mulighet. Muligheten er at det høyst sannsynlig finnes et betydelig uforløst potensial for flere innovative og ambisiøse gründere i Norge, som innenfor de någjeldende rammebetingelsene har en tendens til ikke å bli realisert.

Vi har tidligere sett at også den totale entreprenørielle aktiviteten i Norge har vist en synkende tendens over tid, og at det motsatte synes å være tilfellet for Sveriges vedkommende. Dette funnet synes å være konsistent med den registrerte utviklingen i antall nyetablerte foretak over tid. Som det fremgår av figur 6, har Sverige opplevd et tilsynelatende varig løft i antall nyetablerte foretak etter 2010, samtidig som utviklingen i Norge har vært mer stabil.

Figur 6: Utviklingen i antall nyetablerte foretak i nordiske land 2007-2016

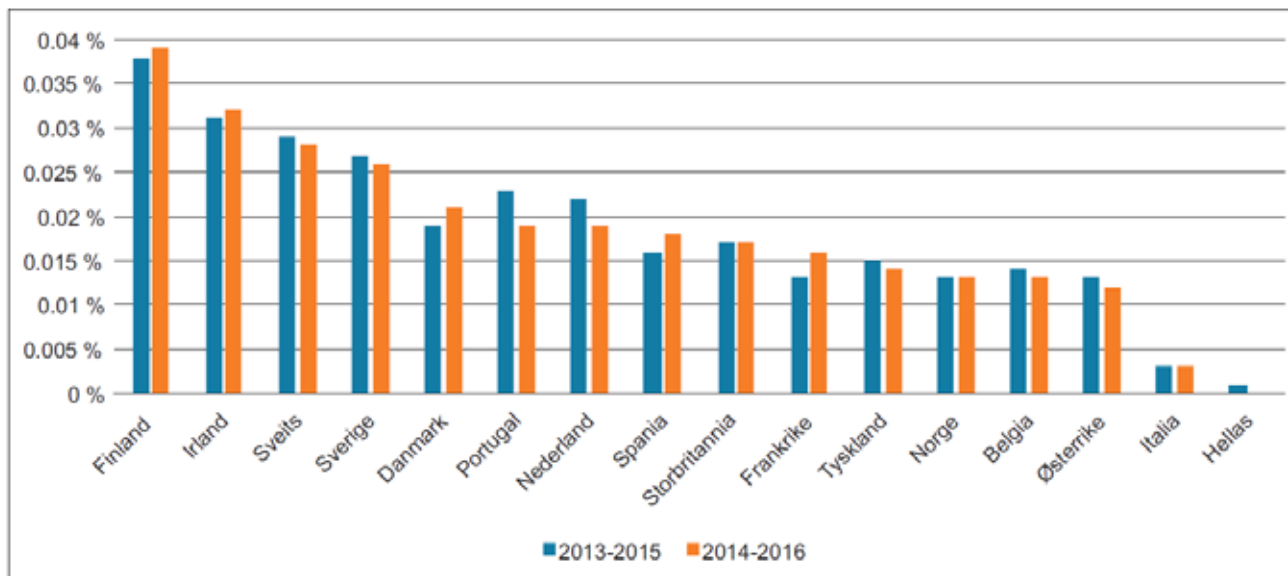
Indekstall: 2007 er lik 100. Kilde: Kapitaltilgangsutvalget NOU 2018:5/Offisiell statistikk.



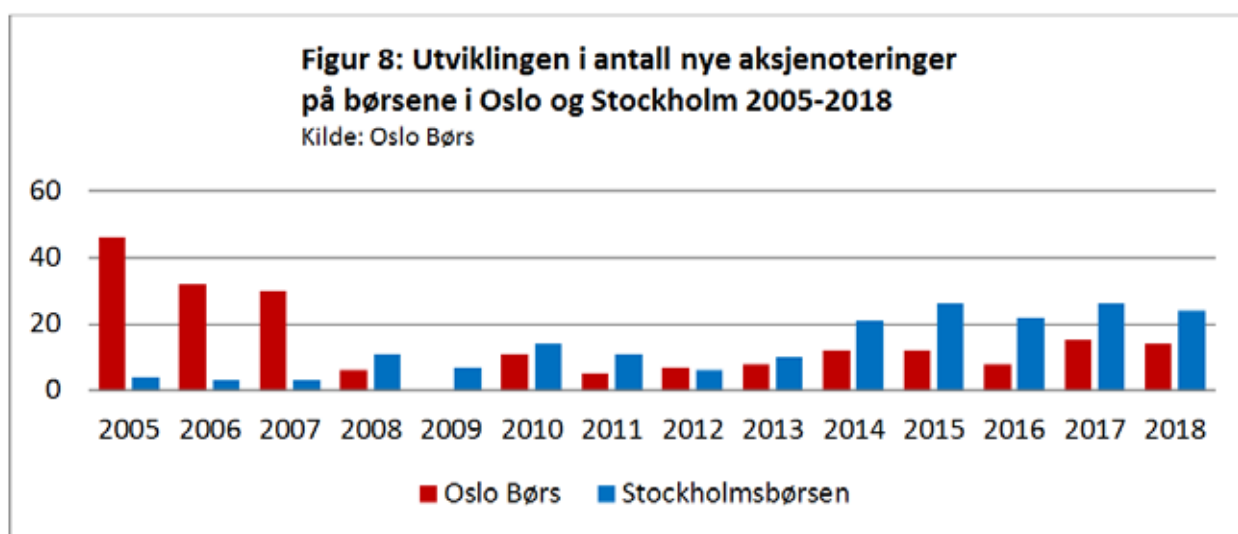
Et gjennomgående trekk ved internasjonal entreprenørskapsforskning er at tilgangen på venturekapital i tidlige faser er en kritisk faktor for å lykkes med innovativt entreprenørskap som dynamisk vekstmotor.¹³ Vi kan tilnærme oss et bilde av denne kapitaltilgangen ved å se på statistikk over omfanget av de samlede venturekapital-investeringer tidligfase i prosent av BNP, for et utvalg av europeiske land. I figur 7 vises investeringsnivået for to delvis overlappende treårsperioder, 2013-2015 og 2014-2016. Som figuren viser, bekreftes på nytt den relativt svake norske gründeraktiviteten, også når vi betrakter aktivitetsnivået med kapital-briller. Også her kan det være av interesse å sammenligne med de øvrige nordiske landene.

Figur 7: Såkorn- og oppstartkapital.
Europeiske venturefonds samlede investeringer i hvert land. Andel av BNP.

Kilde: Kapitaltilgangsutvalget NOU 2018:5/Invest Europe (tidligere EVCA)



En annen interessant forskjell mellom Norge og Sverige fremkommer når vi sammenligner utviklingen i antall nye aksjenoteringer på henholdsvis Oslo Børs og Stockholmsbørsen. Man skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner basert på en slik oversikt, siden den gjenspeiler flere forskjellige drivkrefter i norsk og svensk næringsliv. Utviklingen i figur 8 sier likevel noe om hvor mange virksomheter som går fra en tidlig vekstfase til en fase med ambisjoner om høyere verdiskaping. På nytt ser vi at den relative utviklingen i Norge og Sverige gjenspeiler den relative trenden i de to landenes samlede entreprenørielle aktivitetsnivå.

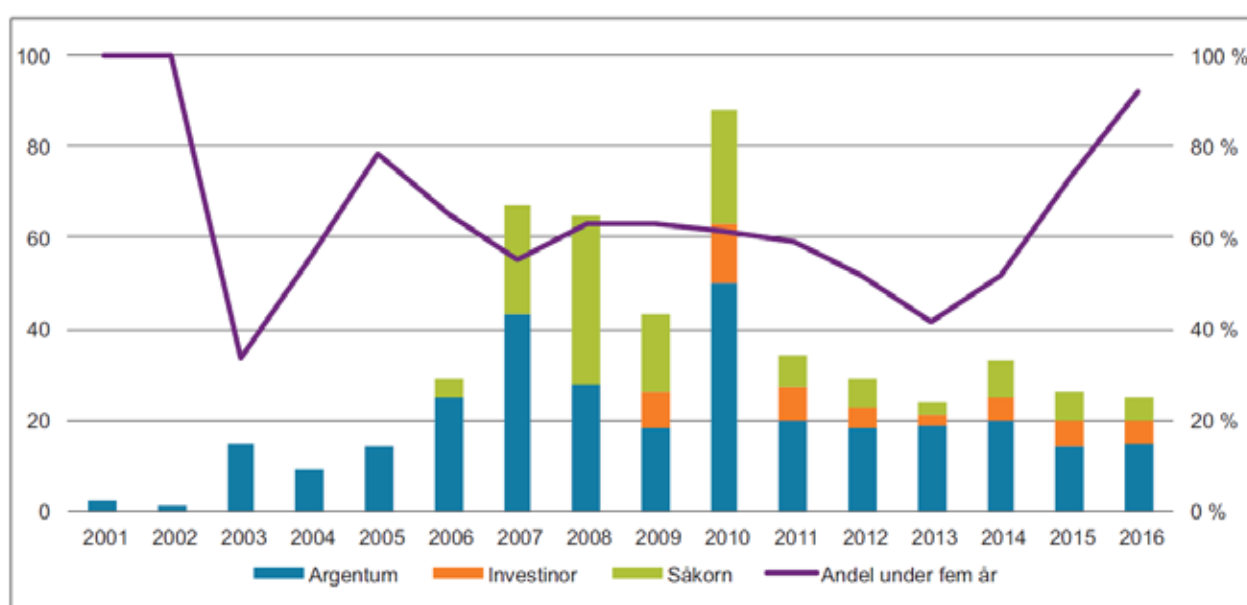


Utviklingen i antallet nyinvesteringer for de tre offentlige virkemiddelaktørene Argentum, Investinor og gruppen av Såkornfond sier også noe om kapitaltilførselen til gründerbedrifter i

Norge. Som stolpene i figur 9 viser har også aktivitetsnivået for de offentlige virkemiddelaktørene på kapitalområdet vist et merkbart fall fra perioden 2007-2010 til perioden 2011-2016. Det bør her bemerkes at det også er naturlig å forstå denne utviklingen som et speilbilde av den private kapitaltilførselen, siden hovedmønstret er saminvesteringer, fra private og offentlige kilder. Derfor kan vi med stor treffsikkerhet hevde at også denne registrerte utviklingen beskriver den tidligere omtalte svake utviklingen i den entreprenørielle aktiviteten i Norge.

Figur 9: Antall nyinvesteringer fordelt på aktør (venstre akse) og andelen i prosent av disse som går til selskaper under fem år (høyre akse). 2001–2016.

Kilde: Kapitaltilgangsutvalget NOU 2018:5/Nærings- og fiskeridepartementet (tidligere EVCA)



Det er ikke uten grunn at Kapitaltilgangsutvalget i sin rapport fra 2018 valgte å gi uttrykk for følgende bekymring:

«antallet norske direkteinvesterende tidligfase-investeringsmiljøer har falt fra 38 i 2008 til 28 i 2016. Utvalget er bekymret over at antallet investorer som investerer i venturefond både med base i og utenfor Norge har blitt redusert gjennom disse årene. Denne utviklingen svekker i særlig grad økosystemet for finansiering og utvikling av lovende tidligfaseselskaper i Norge. Færre investorer i fond medfører at det blir mindre tilfang av kompetente ventureinvesteringsmiljøer tilgjengelig for tidligfasebedriftene og svekker dermed kanaliseringen av kompetent kapital til norske vekstbedrifter.»¹⁴

En nærliggende tolkning av de refererte utviklingstrekkene er at Norge over flere år har vist klare tegn på entreprenøriell stagnasjon. Dette situasjonsbildet bør erkjennes som en alvorlig utfordring for fremtidig vekst i produktivitet og verdiskaping, samt for landets evne og kapasitet til å drive vellykket dynamisk omstilling over tid. Funnene retter en berettiget mistanke mot kvaliteten i rammebetingelsene og insentivene for spesielt ambisiøse og innovative gründere i Norge, hvilket innebærer at det er på høy tid med reformer som kan sette i gang en positiv korreksjons- og forbedringsprosess.¹⁵

Den store norske innovasjonsutfordringen

Vi har allerede sett at et stort antall indikasjoner over flere år formidler temmelig entydige signaler om at Norge har sakkert akterut på et av de viktigste områdene for fremtidig dynamisk verdiskaping: oppstart av nye innovative bedrifter med et stort verdiskapende potensial. Siden det er så liten oppmerksomhet omkring problemstillingen er det mye som tyder på at vi har mistet noe svært vesentlig av syne i den norske næringspolitiske debatten.

La oss starte med et gjennomgående internasjonalt faktum: Det er typisk kun 2-4 prosent av alle oppstartbedrifter som er høypotensielle, med et stort verdiskapende potensial. Et vell av internasjonal entreprenørskapsforskning viser dessuten at det nettopp er fra slike nyskapende og ambisiøse oppstartbedrifter vi kan forvente de mest radikale innovasjonene, de som betyr mest for konkurransedynamikk og produktivitetsvekst i samfunnet i det lange løp.¹⁶

Basert på nyere studier fra Sverige og USA vet vi, som nevnt, noe om hvem disse «elitegründerne» typisk er. Både gründeren og gründerteamet med kritisk utfyllende kompetanse kommer typisk fra en ledende stilling i en eksisterende stor virksomhet, kjennetegnet ved innovasjon, avansert teknologi og en sterk internasjonal orientering. Ofte kommer disse personene på sporet av banebrytende nye ideer, som av ulike grunner ikke lar seg realisere i den bedriften de er ansatt i.¹⁷ Spørsmålet er: *Hva skal til for at slike potensielle supergründerer faktisk velger bort en sikker og høy lønnsinntekt, til fordel for å realisere sin gründeridé, med all den usikkerheten det innebærer?*

Nøkkelpersoner i et gründerteam i innovative oppstartselskaper kan også komme fra forskerstillinger i akademia eller i forskningsinstitutter, som for eksempel har oppnådd patentbeskyttelse av nye teknologiske løsninger basert på sin egen forskning. I disse tilfellene reises en serie tillegsspørsmål: *Hvorfor skal en akademisk forsker ønske å tre helt eller delvis ut av en akademisk karrierevei, for en kortere eller lengre periode, for å delta i noe så usikkert og risikabelt som oppstart av ny virksomhet?* I Norge er det avdekket at slik gründererfaring som regel heller ikke er meritterende for den videre akademiske karrieren, noe som utvilsomt ikke er med på å motivere forskere til å delta i gründerprosjekter. I tillegg finnes det flere indikasjoner på at måten intellektuelle rettigheter (IP) med utspring i akademisk forskning forvaltes på i Norge, via såkalte TTO-er, er forbundet med flere problemer som påvirker insentivene for gründerere og forskergründerere på en uheldig måte. Dette gjelder både TTO-enes maktposisjon som forvaltere av offentlig støtte (som FORNY-midlene), samt den alvorlige utvanningen av gründernes eierposisjon som inntreffer ved tilførsel av mer kapital via TTO-enes eierskap i gründerbedrifter og unge vekstbedrifter.¹⁸

Innovative gründerere opptrer aldri i et vakuum. De er helt avhengig av et økosystem rundt seg, bestående av aktører med komplementær kompetanse og ressurser som trengs for at ny kunnskap og innovasjoner skal forvandles til økonomisk verdiskaping. Slike økosystemer skapes av aktører som samspiller på frivillig basis, og kan umulig styres fra oven, av myndigheter og byråkrater som innvilger og tildeler ressurser. Dette høres kanskje selvsagt ut, men når man betrakter de politisk bestemte rammebetingelsene i Norge ser det ut til at det vesentligste ennå ikke er forstått.

Den mest avgjørende aktøren er naturligvis gründeren selv. Derneft kommer gründerteamet, det vil si de viktige nøkkelmedarbeiderne med utfyllende spesialkompetanse. *Hva skal til for å tiltrekke slike nøkkelressurser, som også typisk er ansatte i en større eksisterende virksomhet?* Derneft kommer tilgangen til ekstern kapital i den avgjørende tidligfasen, og denne kapitalen må være av en helt spesiell type: den må ledsages av matchende kompetanse fra investoren, den må bygge på sterke insentiver og et ekte engasjement fra investorens side for at gründeren skal lykkes. *Hvordan kan slike prestasjonsfellesskap institusjonaliseres?*

Dersom spillereglene (institusjonene) som danner rammebetingelsene for gründeren støtter opp under de nevnte suksessfaktorene, vil også sjansene øke betydelig for at Norge vil kunne lykkes mer systematisk med innovativt entreprenørskap. De viktigste rammebetingelsene er alle generelle og markedskonforme:

1. En aksjelov som setter strenge betingelser for å selge seg ut av nystartede selskaper som ikke er børsnoterte, med minimum bindingsperiode på to år, slik som i USA. Dette gir gründeren og gründerteamet en helt avgjørende trygghet i en begrenset periode, slik at både gründerteamet og investor har tilstrekkelig ro rundt seg til å utvikle ideen frem til et punkt som gjør det mulig å bedømme om ideen er liv laga, og verd å satse videre på. Slik institusjonaliseres et solidarisk prestasjonsfellesskap mellom gründer og investor.¹⁹
2. Tilstrekkelig attraktive aksjeopsjoner til gründeren og gründerteamet er den eneste realistiske måten å tilby kompensasjon for høy risiko og lav lønnssevne i første fase. Slike attraktive ordninger er helt avgjørende for at potensielle innovative gründerer med vekstambisjoner, og i minst like stor grad nøkkelmedarbeidere i gründerteamet, skal ta sjansen på å delta i en oppstartbedrift, og dermed gi avkall på både trygghet og høy inntekt i en eksisterende fast jobb.²⁰
3. Tilgang til innovasjonslån og lånegarantier som muliggjør en balansert kapitalisering av innovative oppstartsselskaper, og som bidrar til å styrke gründerteamets eierposisjoner og gevinstmuligheter etter den første vekst- og oppskaleringsfasen.
4. Merkbare lettelser i formueskatten som bidrar til å styrke tilgangen på privat investeringskapital, og som bidrar til å styrke gründerteamets insentiver og gevinstmuligheter etter den første vekst- og oppskaleringsfasen.²¹
5. Tilgang til privat ekstern kapital i tidligfase, fra et venturekapitalmiljø som besitter den kombinasjonen av kapital og kompetanse som passer best for det enkelte oppstartsselskap. Denne kompetente kapitalen er det, som vist, tydelig mangel på i Norge, av flere grunner. At skattesystemet både har favorisert investeringer i fast eiendom og diskriminert norske private eiere i forhold til utlendinger og staten er to velkjente grunner. At punkt 1 og 4 over ikke er på plass i tilstrekkelig grad i Norge er fire ytterligere årsaker til den sviktende tilgangen på privat venturekapital i tidlig fase.

Kapitaltilgangsutvalget tydeliggjorde dessuten det norske problemet med mangel på tidligfasekapital i sin rapport. Utvalget foreslo å styrke det norske venturekapitalmarkedet gjennom en fond-i-fond-modell, som ligner på noe Israel har hatt stor suksess med i mange år, og som Sverige gjennomførte i 2016, og som tidligere også er foreslått i Norge. Utvalget foreslo å gi Investinor et

nytt mandat for å forsterke både bredden og dybden i det private venturekapitalmarkedet, gjennom fond-i-fond-investeringer i private venturefond, som minoritetsiere, samt at mandatet kapitaliseres opp ved å utløse tilgang til hittil ubrukte midler på konto i Norge Bank, i størrelsesorden 1 milliard kroner.

I konsulentrapporten som er levert (8. november 2019) til Næringsdepartementet i forbindelse med gjennomgangen av virkemiddelapparatet anbefales det at staten heller bør styrke sin rolle som matchende minoritetsinvestor i unge vekstselskaper, snarere enn indirekte via en fond-i-fond-ordning. Hovedargumentet synes å være dårlige erfaringer med såkornfondene og andre fond-i-fond-virkemidler. Her bør det imidlertid understrekes at disse dårlige erfaringene til dels må tilskrives dårlige rammebetingelser for øvrig. Dessuten er det et viktig prinsipielt spørsmål om det er ønskelig at staten skal kunne ta direkte eierposisjoner i unge norske vekstbedrifter. Det vil i så fall bryte med grunnleggende prinsipper for en liberal markedsøkonomi, og vil av den grunn ikke anbefales gjennomført.²²

Det kan også vurderes å tilføre mer kapital til et slikt mandat gjennom gradvis nedslag i det statlige kapitalvirkemidlet Argentum. Argentum, som i hovedsak investerer indirekte i senere faser (PE-fond) enn de som i teorien bør styrkes med offentlige støttetiltak er i en særstilling. Argentum er en statlig eid aktør som opererer i et velfungerende kapitalmarked som ikke rettferdiggjør statlig forsterkning. Som en naturlig konsekvens bør det vurderes nedslag av statens eierskap i selskapet, i kombinasjon med å kanalisere den frigjorte kapitalen til fond-i-fond-kapitalinnsatser i tidlig fase, hvor nytten og effekten av statlige støttetiltak vil være vesentlig større.²³

Den store norske innovasjonsutfordringen kan lettest sammenfattes med at ingen av de nevnte suksessfaktorene er på plass. Det er problematisk, siden det nettopp er de selvforsterkende sammenhengene mellom kapitaltilgang, aksjelovgivning og aksjeopsjoner i nystartede selskaper som generelt betyr aller mest for å skape sterkere insentiver blant innovative gründere.

Et annet kjennetegn ved denne problembeskrivelsen og løsningskissen er at de skisserte tiltakene knapt berører det etablerte virkemiddelapparatet. Dessuten vil tiltakene kunne gjennomføres uten å øke statsbudsjettets utgiftsside, samt på sikt legge grunnlaget for å redusere de offentlige utgiftene på dette politikkområdet.

Den samfunnsrettede innovasjonsutfordringen

Vi står også overfor store samfunnsoppgaver i årene fremover som har å gjøre med en bærekraftig utvikling på en rekke samfunnsområder. På et overordnet nivå er det naturlig å ta utgangspunkt i FNs 17 bærekraftsmål, som den norske regjeringen har påtatt seg et pådriveransvar for å gjennomføre, med statsministeren som fremste ambassadør. FNs bærekraftsmål speiler en felles forpliktende arbeidsplan, som medlem av verdenssamfunnet, for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Målene er som vist i illustrasjonen på neste side:



Relatert spesifikt til offentlig innsats på forskning og innovasjon knyttet til store samfunnsutfordringer i Norge er det videre naturlig å ta utgangspunkt i de utpekte temaområdene i Norges forskningsråd, slik disse ble nedfelt i revidert langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028. Under de overordnede målene om «styrket konkurransekraft, møte store samfunnsutfordringer og utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet», ble følgende tematiske satsingsområder definert:²⁴

- Hav (rene hav og bærekraftig sjømatproduksjon)
- Klima, miljø og miljøvennlig energi
- Fornøyelse i offentlig sektor (blant annet helse- og velferdstjenester)
- Muliggjørende og industrielle teknologier (blant annet testfasiliteter for fremvoksende teknologier)
- Samfunnssikkerhet og samhørighet i en globalisert verden

Disse områdene er valgt ut som tematiske satsingsområder i Forskningsrådets strategi basert på flere hensyn: At områdene anses som særlig relevante med tanke på landets næringsmønster og samfunnsutfordringer, og hvor forskning og innovasjon er vurdert å inngå som vesentlige suksessfaktorer for å realisere en bærekraftig utvikling, så vel miljø- og klimamessig, som sosialt og økonomisk.

Det kan stilles flere spørsmålstegn ved slike utvalg, selv om man aksepterer premisset om at de nevnte områdene er særs relevante og viktige for Norge, og derfor rettfærdiggjør statlig forsknings- og innovasjonsinnsats. Når det gjelder temaområder som i særlig grad treffer offentlig sektors ansvarsområder utgjør dessuten kravet om økonomisk- og kvalitetsmessig bærekraft et like gyldig motiv for innovasjonsinnsats som hensynet til profittmotivet gjør i privat sektor.

Hvis vi tillegger et globaliseringsperspektiv og et nært forbundet ringvirkningsperspektiv på innovasjonsdrevet næringsutvikling, som en spin-off av kraftfulle innsatser for å mestre bestemte samfunnsutfordringer, reiser det seg et vesentlig og vanskelig spørsmål: *Gitt at det er vanskelig å*

se for seg at et lite land som Norge skal kunne innta en global lederposisjon på flere enn ett stort samfunnsutfordrings-område, hvilket område peker seg ut?

Tatt i betraktning at også behovet for å balansere risikoen for at norsk økonomi i fremtiden skal bli rammet av langvarig økonomisk stagnasjon og tilbakegang, som følge av kraftige reduksjoner i priser og produksjonsvolumer innen den store petroleumssektoren, er det vanskelig å forestille seg et mer naturlig førsteprioritets satsingsområde enn nettopp det mye omtalte *grønne skiftet*, som favner klima, miljø og miljøvennlig energi m.v.

Dette valget samsvarer dessuten i all hovedsak med Mariana Mazzucatos anbefaling til norske politikere. Mazzucatos grunnleggende metode, som er tydeligst skissert i hennes rapport til EU-kommisjonen i 2018, *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, innebærer et brudd med tradisjonelle detaljdefinerte bestillinger og oppdragstildelinger, og overgang til en åpen og dynamisk utviklingsprosess som inviterer flere typer aktører til å delta i alt fra problem-definering, til prosjekt-design og gjennomføring av kombinerte forsknings- og innovasjonssatsinger – alt under kontinuerlig og dynamisk oppfølging, ressursallokering og erfaringslæring, som deles med alle involverte parter. Denne modellen søker essensielt å tilføre mer åpenhet, kunnskaps-spredning og entreprenørskap i offentlige temasatsinger på forskning og innovasjon, med tydelig inspirasjon fra amerikanske erfaringer med store offentlig finansierte forskningsløft innen romfart, militær teknologi og legemidler.²⁵

Det bør tillegges at Mazzucatos modell med fordel kan skjerpes med krav om spilleregler som regulerer grensesnittet til næringslivets involvering på en slik måte at man også oppnår stor grad av markedskonformitet. På den måten kan slike super-prosjekter åpne opp en serie nye, konkurrerende forretningsmuligheter for innovative bedrifter med et stort verdiskapende potensial, samt styrke mulighetene for å tiltrekke tilstrekkelig kapital i tidlig fase.²⁶

Virkemiddelapparatets organisering, styring og oppfølging

En problemstilling knyttet til regjeringens pågående områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet er at det ikke synes å være veiledet av moderne økonomisk teori og forskning på innovasjon og entreprenørskap. Derfor er det grunn til å anta at resultatet av gjennomgangen ikke vil munne ut i nødvendige reformer i innovasjonspolitikken innhold, men i hovedsak vil munne ut i en fornyelse i måten virkemiddelapparatet er organisert på. Siden det ligger utenfor dette notatets formål å vurdere endringer i organisering og arbeidsdeling mellom de ulike virkemiddelaktørene, vil det kun bli knyttet noen betraktninger til den overordnede styringen og oppfølgingen av området. De skisserte forslagene antas å tilføre en mer hensiktsmessig ramme for de innovasjonspolitiske forbedringsforslagene som er presentert i dette notatet.

- De eventuelle endringene som regjeringen vil komme til å foreslå når det gjelder reorganisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet, som et produkt av den aktuelle områdegjennomgangen, bør ha som ambisjon å legge forholdene best mulig til rette for en mer inkluderende og bedre overordnet strategisk dialog, utvikling og styring av det samlede virkemiddelapparatet. De identifiserte problemene med dagens virkemiddel-kompleksitet, overlappende grenseflater og vanskeligheter med å sikre konsistente styringssignaler utgjør

i så måte en hindring. En forbedring av denne situasjonen vil bli vesentlig lettere å gjennomføre dersom det fattes et strategisk retningsvalg om hvilke perspektiver som skal vektlegges sterkere i fremtiden. Med utgangspunkt i dette notatets drøfting anbefales en tydelig dreining av tyngdepunktet i retning av forretningsdrevet innovasjon og entreprenørskap, og internasjonalisering, som en naturlig forlengelse.²⁷ Et slikt retningsvalg innebærer med andre ord at innovasjonsperspektivet er det ledende, og at forskningsperspektivet kommer i andre rekke.

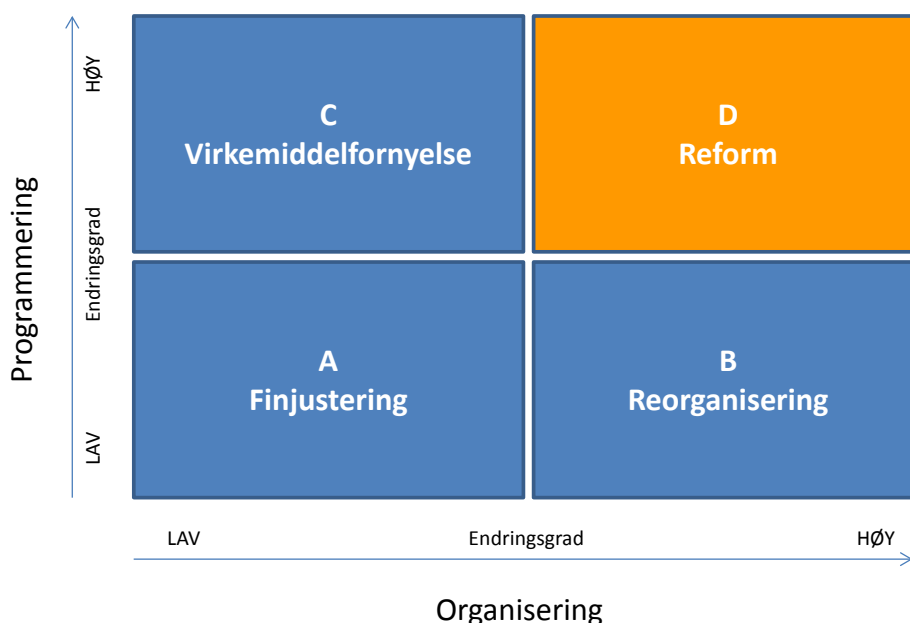
- I forlengelsen av ovennevnte retningsvalg er det nærliggende å anbefale en tydelig konsentrasjon av eierskapet til innovasjonspolitikken til næringsdepartementet, med øvrige berørte departementer som interessenter. På denne måten vil det være lettere å sikre konsekvente styringssignaler til virkemiddelaktørene.²⁸
- Videre er det naturlig å institusjonalisere et mer forpliktende strategisk samspill mellom virkemiddelaktørene. Dette kan gjennomføres med eller uten endringer i den detaljerte arbeidsdelingen mellom aktørene, og hvordan samspillet organiseres regionvis og nasjonalt. Gjennom å etablere en felles strategisk samhandlingsarena for hele virkemiddelapparatet vil det kunne legges bedre til rette for et bedre samvirke og koordinert utvikling av virkemiddelapparatet over tid, samtidig som den overordnede politiske styringen og ansvarliggjøringen blir tydeligere. En nærliggende parallell er de endringene som ble gjennomført i Storbritannia i forbindelse med etableringen av UK Research and Innovation (UKRI) i 2018. I denne modellen er den øverste ledelsen i alle virkemiddelaktører representert i en overordnet felles strategisk samhandlingsenhet, hvor regjeringen utøver sitt koordinerte eierskap, og hvor controller- og evalueringsansvaret ivaretas av Finansdepartementet.²⁹
- Det har over lang tid eksistert et behov for mer systematisk og profesjonell forskning på innovasjon og entreprenørskap i Norge. Denne situasjonen definerer også et paradoks, all den tid vi vet at hovednøkkelen til vellykket omstilling, differensiert næringsutvikling og produktivitetsvekst i norsk økonomi er kritisk betinget av nettopp en dynamisk og selvforsterkende strøm av verdiskapende innovasjoner – disiplinert av åpne markeder og virksom konkurranse. Regjeringen bør derfor ta initiativ til å fremme denne typen forskning, og blant annet trekke lærdommer av den stille revolusjonen som har skjedd på dette området i Sverige i løpet av de siste 10-15 årene.
- Utvikling av et sterkere forskningsmiljø innen innovasjon og entreprenørskap vil også bidra til å styrke kapasiteten til å gjennomføre mer uavhengige evalueringer av virkemiddelapparatet og politikkområdet, samt gi bidrag til en mer opplysende samfunnsdebatt om en av de viktigste drivkreftene for den fremtidige økonomiske utviklingen. I Norge har analyser, utredninger og evalueringer av innovasjonspolitiske tema stort sett blitt gjennomført på oppdrag av virkemiddelaktører og departementer.

Konturer av et trippel ambisjonsløft i innovasjonspolitikken

Det oppsummerende budskapet som trer frem, basert på dette notatets analyser, kombinert med nyere innovasjonsteori- og erfaringsbaserte lærdommer, er at det er mulig å se for seg et verdiskapende ambisjonsløft i innovasjonspolitikken gjennom å kombinere tre sentrale perspektiver og innsikter, som er inspirert av hver sin toneangivende økonom, Joseph Schumpeter, Mariana Mazzucato og Walter Eucken³⁰:

- Et modernisert *Schumpeter-perspektiv* på markedsrettet innovasjon og entreprenørskap, som setter rammebetingelsene for gründere og økosystemet rundt gründerteamet i sentrum.
- Et moderert *Mazzucato-perspektiv* på samfunnsrettet innovasjon, som kombinerer en forsterket satsing på det grønne skiftet, som er markedskonform og disiplinert av åpne markeder og virksom konkurranse.
- Et *Eucken-perspektiv* på grunnleggende liberale spilleregler, som skaper produktive incentiver innenfor rammene av en åpen og konkurransedrevet markedsøkonomi, og som håndheves som overordnet prinsipp og styrende rettesnor for samtlige grenseflater mellom offentlige innovasjonstiltak og næringslivet.

Som det fremgår av dette notatets drøftinger vil et slikt trippelløfte for innovasjonspolitikken adressere viktige forbedringsområder innen både markedsrettet og samfunnsrettet innovasjon og entreprenørskap. Denne kombinasjonen kan tolkes som idéinnholdet i en tydelig reform av den norske innovasjonspolitikken, som definerer området «D» i reformmatrisen under.



Denne reformretningen er grunnleggende liberal. Den vil ikke minst styrke den dynamiske vekstkraften i norsk økonomi, og bærer derfor i seg løftet om en ny politikk for det felles beste.

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 eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Lars Peder Nordbakken, *Bør Norge bruke tre prosent av BNP på FoU?*, Civita-notat nr. 7/2016: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-7-2016-bor-norge-bruke-tre-prosent-av-bnp-pa-fou>
- 2 Pontus Braunerhjelm og Magnus Henrekson, «Entreprenørskap, institusjoner og økonomisk dynamik», gjengitt i boken *Institusjoner och Incitament för Innovation*, Entreprenørskapsforum, 2013, 17-29.
- 3 European Innovation Scoreboard 2019: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36062/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- 4 Lars Peder Nordbakken, *Muligheter for alle – dynamisk vekst i en liberal markedsøkonomi*, Civita, 2006, 155-166.
- 5 Pressemelding fra Nærings- og fiskeridepartementet, 27. september 2018.
- 6 NHO, *Det næringsrettede virkemiddelapparatet*, rapport, kortversjon 2019.
- 7 Se for øvrig rapport til regjeringen fra et konsulentkonsortium: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f8355831ed346c38fba23362eaa59be/helhetlig-anbefaling-om-innretning-og-organisering-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet.pdf>
- 8 Ådne Cappelen m.fl., *Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler*, Rapport 2016/12, SSB.
- 9 Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin Ltd, 1976, 81-86.
- 10 Se Friedrich A. Hayek, *Competition as a Discovery Procedure*, gjengitt i *New Studies*, Routledge, 1979, 179-190, og Baumol, W. J. (2002), *The Free-Market Innovation Machine*. Princeton, NJ, USA & Oxford, UK: Princeton University Press, s 55-72.
- 11 Se også Lars Peder Nordbakken, *Innovasjonspolitikken grunnlag og sammenhenger*, Civita-notat nr. 18/2019: <https://www.civita.no/publikasjon/innovasjonspolitikken-grunnlag-og-sammenhenger>
- 12 Martin Andersson, *Varifrån kommer de nya tillväxtföretagen?*, gjengitt i boken *Institusjoner och Incitament för Innovation*, Entreprenørskapsforum, 2013, 45-70.
- 13 Josh Lerner, *The Boulevard of Broken Dreams*, Princeton University Press, 2009.
- 14 *Kapital i omstillingens tid*, NOU 2018:5, 112.
- 15 Lars Peder Nordbakken, *Gi elitegründerne en sjanse*, Civita-notat nr. 5/2016: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2016-gi-elitegrunderne-en-sjanse2>
- 16 Joseph A. Schumpeter, se *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin, London, 1976 (1943), s. 81-86, Acemoglu D., Akcigit U., Bloom N., Kerr W. R. (2013) *Innovation, Reallocation and Growth*, National Bureau of Economic Research WP 18993, og Pontus Braunerhjelm & Magnus Henrekson, *Entreprenørskap, institutioner och økonomisk dynamik*, gjengitt i *Institutioner och Incitament för Innovation*, Entreprenørskapsforum, 2013, 17-29.
- 17 Martin Andersson, *Varifrån kommer de nya tillväxtföretagen?*, gjengitt i boken *Institusjoner och Incitament för Innovation*, Entreprenørskapsforum, 2013, 45-70.
- 18 Leo A. Grünfeld m.fl., *Insentiver for kommersialisering av forskning*, Menon-rapport 9-2018, og Kyrre Lekve, *Adding value: From world-leading research to profitable commercialization*, Simula Research Laboratory, Nov. 2019.
- 19 Jeg skylder Per Bugge Asperheim en stor takk for å ha gjort meg oppmerksom på viktigheten av den amerikanske aksjelovens bestemmelser i forhold til minimum holdetid, og hvordan dette har vært med på å skape gunstige rammebetingelser for samspelet mellom entreprenørskap og venturekapital i USA.
- 20 Temaet er berørt i forslaget til statsbudsjett 2020, men forslaget er altfor begrenset til å skape merkbart sterkere insentiver: «Regjeringen vil gjøre det mer attraktivt for små oppstartsselskap å benytte opsjoner for å tiltrekke seg og beholde nøkkelpersoner i virksomheten. Det foreslås å utvide dagens ordning til å omfatte selskap som har maksimalt 12 ansatte. Maksimal opsjonsfordel per ansatt økes fra 500 000 kroner til 1 mill. kroner.» Se også Karl-Christian Agerup, *Særnorsk opsjonsskatt står i veien for norske vekstselskaper*, E-24, 23. oktober 2018.

- 21 Se Kapitalutvalgets vurderinger i *Kapital i omstillingens tid*, NOU 2018:5, samt Villeman Vinje, *Kompetent Kapital*, Civita-rapport, oktober 2014, Mathilde Fasting og Villeman Vinje, *En politikk for styrket gründer- og entreprenørskap*, Civita-notat nr. 19/2015.
- 22 Ref. den oppsummerende konsulentrapporten fra Deloitte, Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet - Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet, 4. november 2019: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f8355831ed346c38fba23362eaa59be/helhetlig-anbefaling-om-innretning-og-organisering-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet.pdf>
- 23 Tilsvarende forslag er også flere ganger tidligere foreslått i Norge: Nordbakken m.fl., *Liberale reformer for økt verdiskaping*, sluttrapport fra Venstres verdiskapingsutvalg til Venstres landsmøte 2011, Lars Peder Nordbakken, *En innovasjonsdrevet økonomi*, gjengitt i boken *Gründere bygger Norge*, Gustavsen Ø. (red.), Frekk forlag, 2013, s. 91-102, samt Lars Peder Nordbakken, *Gi elitegründerne en sjanse*, Civita-notat nr. 5/2016: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2016-gi-elitegrunderne-en-sjanse2>
- 24 Kilde: Norges forskningsråd.
- 25 Mariana Mazzucato, *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, European Commission, 2018. Se også Mariana Mazzucato, *Entreprenörstaten – så skapade staten smarta telefoner och andra epokgörande innovationer*, Karneval Förlag 2015.
- 26 Se også Lars Peder Nordbakken, *Mazzucatos entreprenörstat: Blinde markeder – fremsynt stat?*, Civita-notat nr. 15/2019: <https://www.civita.no/publikasjon/mazzucatos-entreprenorstat-blinde-markeder-fremsynt-stat>, og SOU 2016:72, *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*, (forfattet av Pontus Braunerhjelm), 155-194.
- 27 Denne justerte vektleggingen samsvarer i stor grad med NHOs anbefalinger i NHO-rapporten, *Det næringsrettede virkemiddelapparatet*, 2019.
- 28 En lignende anbefaling er gitt i Sverige i SOU 2016:72, *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*, (forfattet av Pontus Braunerhjelm), 315-316, og tidligere i Johan P. Larsson, *Inventering av den svenska innovationspolitiken*, Entreprenörskapsforum 2016, 97-102.
- 29 UKRI Framework Document, Department of Business, Energy and Industrial Strategy, May 2018.
- 30 Ref. Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, 2004 (1952).