

Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet

4. november 2019

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning	9
1.1 Mandat for oppdraget	9
1.2 Mål for områdegjennomgangen	9
1.3 Rapportens oppbygging	9
1.4 Fremgangsmåte, metode og datagrunnlag	10
2 Bakgrunn og beskrivelse av dagens næringsrettede virkemiddelapparat	11
2.1 Virkemiddelapparatets rolle i den økonomiske politikken	11
2.2 Hensikten med de næringsrettede virkemidlene	13
2.3 Virkemiddeltypen – instrumentene som anvendes	14
2.4 Seleksjonsprinsipper	17
2.5 Kort om det næringsrettede virkemiddelapparatet	19
2.6 Brukerne av det næringsrettede virkemiddelapparatet	25
2.7 Koblingene mellom UoH-sektoren, forskningsinstituttene og virkemiddelapparatet	26
3 Prinsipper og avveininger rundt en ny struktur	28
3.1 Overordnede prinsipper for innretning og organisering av virkemiddelapparatet	28
3.2 Ansvars- og arbeidsdeling mellom geografiske nivåer	30
3.3 Horisont Europa - EUs nye rammeprogram	31
3.4 Prinsipper for utforming av virkemidler	33
3.5 Eksportutfordringen	34
3.6 Hvordan finne en god overordnet struktur og styringsmodell	35
4 Overordnet struktur og styringsmekanismer	37
4.1 Anbefalt overordnet struktur og styringsmodell	37
4.2 Store lån og garantier bør være atskilt fra det øvrige virkemiddelapparatet	38
4.3 Forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon	38
4.4 Samhandlingsvirkemidler	41
4.5 Egenkapitalaktørene	43
4.6 Regionalisering av virkemidler	43
4.7 Eksportrådgivning	45
4.8 Brukerperspektiv og førstelinje	50
4.9 Ikke-strukturelle styrings- og samordningsmekanismer	51
4.10 Oppdrags- og eierstyring	52
4.11 Bedre gjennomføring av større satsinger – bærekraftig verdiskaping	53
4.12 Mer helhetlig system for evaluering av virkemidler og aktører	54
5 Norges forskningsråd - forskningsdrevet innovasjon	56
5.1 Større tematiske programmer	56
5.2 Endring av SkatteFUNN	56
5.3 Sammenslåing og overføring av deler av FORNY-virkemidler til Innovasjon Norge	57
5.4 Endring av IPN-prosjekter	57
6 Innovasjon Norge - forretningsdrevet innovasjon og vekst	59
6.1 Anbefalt organisering av det nye Innovasjon Norge	59
6.2 Strukturelle endringer og overføring av virkemidler	60
6.3 Divisjon for Bedriftsutvikling	62
6.4 Siva – divisjon for samhandlingsvirkemidler	64
6.5 Regiondivisjonen	67
6.6 Porteføljestyling i Innovasjon Norge	77
7 En ny eksportfinansieringsaktør	79
7.1 Organisatorisk overlapp	79
7.2 Håndtering av statsstøtteregelverket	79
7.3 Risikostyring	80

7.4	Formell tilknytningsform	80
7.5	Styring og lokalisering	81
8	Egenkapitalvirkemidler	82
8.1	Nærmere om virkemidlene	83
8.2	Hvorfor statlig tilførsel av egenkapital	83
8.3	Erfaringer fra virkemiddelapparatet så langt	84
8.4	Sentrale problemstillinger på egenkapitalområdet	85
8.5	Veien videre	86
9	Øvrige anbefalinger	90
9.1	Felles infrastruktur	90
9.2	NORWEP	93
9.3	Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering	94
9.4	Norges sjømatråd	95
9.5	Norsk Romsenter	95
9.6	Ungt Entreprenørskap	96
	Referanseliste	97
	Appendiks	99
A1	Vurderinger knyttet til organisering av forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon	99
A2	Virkemidler til støtte for pilot- og demonstrasjonsprosjekter	103
A3	Innovative offentlige anskaffelser	107
A4	Design og arkitektur Norge	109
A5	Forskningsrådets senterordninger	110
A6	Markedet for tidligfasekapital og omfang av markedssvikt	111
A7	Oppgavefordeling: Anbefalt arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå	113
A8	TRL- og CRI-skalaene	123

Sammendrag

Formålet med virkemiddelapparatet og med områdegjennomgangen

Prosjektets oppdrag er å etablere et kunnskapsgrunnlag for hvordan det næringsrettede virkemiddelapparatet kan legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Områdegjennomgangen skal synliggjøre hvor det er mulig å effektivisere ressursbruken uten at måloppnåelsen reduseres. Områdegjennomgangen skal også bidra med kunnskap om hvordan vi kan oppnå en klarere ansvars- og oppgavedeling mellom staten og fylkeskommunene.

Overordnede observasjoner og anbefalinger

Kartleggingen demonstrerer at virkemiddelapparatet er for komplekst, og at forenkling er viktig for kostnadseffektivitet, kvalitet og styrbarhet. Forenkling er også nødvendig for å gjøre virkemiddelapparatet mer brukervennlig. I dette forenklingsarbeidet er det også viktig å reflektere behovet for mangfold til å kunne dekke et spekter av formål, fra å kunne bistå lokale gründerbedrifter i hele landet til internasjonalt forankret forskningsdrevet innovasjon samt å kunne håndtere alt fra store finansielle garantier via egenkapitalinvesteringer til bistand til klynger og nettverk.

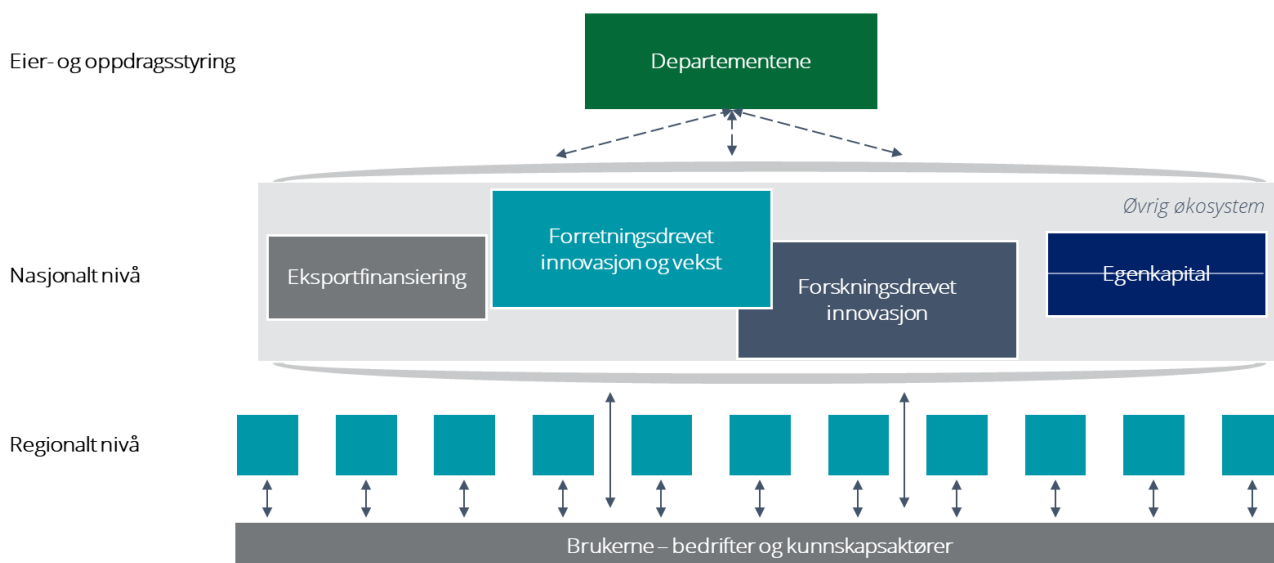
Total sammenslåing av virkemiddelapparatet vil ikke være hensiktsmessig fordi oppgavene er så mange, og fordi det er behov for institusjoner som ser utfordringene fra ulike vinkler og fokuserer på ulike brukergrupper. Samtidig gir dagens fragmenterte struktur med 20 uavhengige aktører et sett av styrings- og koordineringsutfordringer som gjør at dagens løsning ikke oppfyller kravene om å være effektivt, treffsikkert, enkelt og ubyråkratisk.

Vi anbefaler en modell som vil balansere mangfold og fokus ved å etablere fire distinkte grupperinger av virkemidler innen 1) eksportfinansiering, 2) forretningsdrevet innovasjon og vekst, 3) forskningsdrevet innovasjon, og 4) egenkapitalinvesteringer.

1. Innenfor eksportfinansiering vil vi anbefale en samling av kompetanse, roller og ansvar for større lån og garantier. Kompetansen ved å forvalte disse ordningene spesielt med tanke på risikodisponeringen dette medfører for den norske stat, tilsier at disse bør håndteres samlet.
2. Innenfor forretningsdrevet innovasjon og vekst vil vi anbefale en sterk regional struktur som forvalter et bredt spekter av virkemidler med nærhet til brukerne i et nært samarbeid mellom fylkeskommunene og de nasjonale virkemiddelaktørene.
3. Innenfor forskningsdrevet innovasjon vil vi anbefale en større grad av åpne program. Det er ikke et entydig skille mellom forskningsdrevet innovasjon og forretningsdrevet innovasjon. Det er derfor nødvendig å tydeliggjøre roller og grenseflater mellom disse områdene.
4. Innenfor egenkapitalinvesteringer anbefaler vi at virkemidler bør innrettes mot å utløse vesentlig større private investeringer fra miljøer med dyp relevant domenekompetanse.

Vi fremhever i vår rapport at skalering av virksomheter med stort potensial er en av de viktigste og mest krevende oppgavene for virkemiddelapparatet. Dette krever et finstemt samspill mellom regional tilstedeværelse for å møte bedriftene der de er og et bredt sett av virkemidler for å skape økosystemer som stimulerer til vekst og legger til rette for å bistå bedrifter uten store ressurser til å lykkes i internasjonale markeder. Dette vil kreve samling, spissing og fokusering av den eksportrettede nettverks- og rådgivningskompetansen.

Figuren nedenfor gir en illustrasjon av anbefalt overordnet struktur.



Figur 1: Anbefalt ny overordnet struktur.

Det er en fin balanse mellom å gi tidligfasebedrifter finansiering gjennom virkemiddelapparatet og å bidra til at de beste bedriftene kvalifiserer seg for tilgang til skalerbar innenlands og internasjonal finansiering. Investeringsdisiplinen innenfor egenkapitalvirkemidlene er derfor viktig for å unngå negativ seleksjon gjennom å tilby for enkel tilgang på kapital. Det kan ha som konsekvens at bedriftene slipper unna den krevende jobben med å kvalifisere seg for privat finansiering. Egenkapitalvirkemidlene bør ha som et klart krav at de skal innrettes og brukes på en måte som utløser private investeringer.

Rapporten beskriver i detalj våre vurderinger og løsninger for hver av de fire grupperingene. Vi vil særlig beskrive de områdene der de foreslåtte løsninger fremkommer gjennom en avveining av motstridende mål og interesser. Her vil vi beskrive flere alternative løsninger vi mener kan være aktuelle.

Noen aktører har særskilte eierskaps- og finansieringsmodeller som gjør dem mer krevende å plassere i disse grupperingene. Dette gjelder særlig Sjømatrådet, FHF og NORWEP. Vi mener det vil skape en unødvendig komplisert struktur dersom vi dimensjonerer virkemiddelapparatet som helhet for å ivareta slike spesialtilfeller. Dersom disse aktørene ikke passer inn i den helhetlige anbefalingen for innretning- og organisering av virkemiddelapparatet, mener vi det er bedre å la disse institusjonene bestå som selvstendige enheter innenfor eller utenfor virkemiddelapparatet enn å komplisere hovedstrukturen for å gi plass for særordninger. Vår anbefaling vil likevel være at det bør tilstrebes å ha færrest mulig særordninger. Vi vil presentere våre vurderinger av hensiktsmessig håndtering av disse aktørene i slutten av rapporten, men vil ikke ta hensyn til disse i anbefalingene for innretning og organisering av kjernen i virkemiddelapparatet.

Bedre styring av virkemiddelapparatet

Vi mener at bedre styring av virkemiddelapparatet vil bli viktigere fremover for å nå de målene som er satt i prosjektmandatet. Det innebærer tydeligere eierstyring, bedre selskapsstyring og gode mekanismer for å sikre en hensiktsmessig balanse mellom typer av innovasjon, utviklingsfaser, geografi og kategorier av virkemidler. Det innebærer i særdeleshet å ha gode strukturer for løpende å vurdere effektiviteten i virkemidlene, og å ha evne til å avvikle satsinger eller virkemidler som ikke bidrar godt nok til måloppnåelsen.

Bedre styring vil kreve endringer på flere nivåer. Departementene som eiere og oppdragsgivere bør i størst mulig grad definere mål og funksjonelle krav til aktørene. Særlig Norges forskningsråd og Innovasjon Norge bør få et tydelig ansvar for aktiv porteføljestyling innen eget område innenfor rammen av styringsdokumenter og oppdrag fra departementene. Porteføljestylingen bør understøttes av en tydelig forsterking av mål- og resultatstyring (MRS) fra oppdragsgiverne, noe som innebærer mer styring på mål og målbare resultatkrav heller enn styring på aktivitetsnivå. Målstyringen kan være sektor- og/eller temaspesifikk, men bør i størst mulig grad unnlate å spesifisere tiltak på virkemidelnivå. Slike oppdrag vil gi virkemiddelaktørene bedre muligheter til å utnytte synergier mellom oppdrag, og å benytte sin kompetanse til å sikre at oppdragene utføres mest mulig effektivt. Rapporteringen fra aktørene bør

innrettes slik at oppdragsgiverne får tydelig tilbakemelding på hvordan oppdragene utføres med muligheter for å korrigere dersom det er avvik fra forutsetningene for oppdragene.

Styrene i virkemiddelaktørene bør sammensettes slik at de kan bidra til å sikre at hver aktør finner sin riktige rolle i det totale virkemiddelapparatet. Dette krever tydelige rolledefinisjoner og styreinstrukser for hver aktør, og kan styrkes ved å sikre at styrene har medlemmer som også har kjennskap til virkemiddelaktører med tilgrensende roller. Det kan gjøres gjennom noe overlapp i styremedlemmer for å sikre relevant breddekompetanse og rolleforståelse i styrene. Den foreslåtte sammenslåingen av virkemiddelapparatet vil gjøre dette lettere fordi det vil være færre og tydeligere grenseflater mellom aktørene, og mindre risiko for silotenkning i styrer og ledergrupper.

En slik styringsmodell vil også gi forutsetninger for bedre politisk målstyring av virkemiddelapparatet, ved at definerte oppdrag og prioriteter kan kanaliseres gjennom en enklere og tydeligere styringsstruktur som sikrer at satsingsområder blir fulgt opp og resultatene synliggjort gjennom rapporteringen fra aktørene.

Et mer brukerorientert virkemiddelapparat

Virkemiddelapparat har mange brukerinnganger og dagens brukergrensesnitt oppleves som fragmentert. 59 prosent av dagens brukere og 80 prosent av dagens ikke-brukere oppgir at de er uenig i at virkemiddelapparatet er oversiktlig.¹ For å sikre en bedre brukerdiallog anbefaler vi at det etableres en felles førstelinje og digital inngang til virkemiddelapparatet. Effekten av en digital «én dør inn»-løsning er imidlertid sterkt avhengig av de andre anbefalingene knyttet til forenkling, og en oversiktlig digital «virkemiddelportal» fordrer en vesentlig opprydding og forenkling både på virkemiddel- og aktørnivå. I tillegg anbefaler vi at Innovasjon Norge får et utvidet førstelinjeansvar, med breddekompetanse om og henvisningslogikk til de andre virkemiddelaktørene. En slik henvisningskompetanse vil være enklere å forvalte dersom det er tydelige rolle- og ansvarsdelinger mellom ulike virkemiddelaktører.

Justeringer i antall virkemidler (avvikling, sammenslåing eller forenkling) vil bidra til å gjøre virkemiddelapparatet mer oversiktlig og brukervennlig.

Sammendrag av konkrete anbefalinger

Punktene nedenfor oppsummerer våre anbefalinger som omfatter departementenes og fylkeskommunenes eier- og oppdragsstyring:

1. *Styrke mål- og resultatstyring og store satsinger ved å innføre tydelige mandater for porteføljestyring i Innovasjon Norge og Forskningsrådet.* Dette vil sørge for at aktørene får større autonomi i hvordan oppdraget skal løses, men fordrer at departementene gir oppdragsbrev som styrer på mål og resultatkrav. Dette i motsetning til dagens styring som i stor grad skjer på aktivitetsnivå fra oppdragsgiverne. Se kapittel 4.10.
2. *Styresammensetning og eierstyring som bidrar til tydeligere og mer helhetlig eierstyring av virkemiddelapparatet.* Vi foreslår i større grad å skape et mer koordinert og samlet virkemiddelapparat. En mekanisme for dette er å benytte kryssrepresentasjon av styremedlemmer. Se kapittel 4.9.
3. *Opprettelse av en felles digital inngang til virkemiddelapparatet.* Dette vil gjøre det enklere å finne fram i det offentlige virkemiddeletilbudet. Se kapittel 9.1.1
4. *Tydelig krav til investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene.* Styrene i egenkapitalaktørene bør spille en viktig rolle som øverste investeringskomite, der relevant investeringskompetanse bør tillegges avgjørende vekt ved utvelgelse og i styrenes arbeidsform. Se kapittel 4.5 og 8.
5. *Et mer helhetlig system for evaluering.* Dette innebærer en klar ansvarsdeling mellom aktører og departementer med tydeliggjøring av formål med og ansvar for evalueringer på ulike nivåer. Det innebærer også en felles evalueringsmetodikk som forvaltes av DFØ. Se kapittel 4.12.

¹ Data fra brukerundersøkelse utført i forbindelse med områdegjennomgangen. Omtales utdypende i vedlegg 2.

Anbefalinger som innebærer strukturelle endringer:

6. *Opprettelse av en ny eksportfinansieringsaktør basert på en konsolidering av GIEK og Eksportkreditt.* Disse organisasjonene har i dag en rekke felles kompetanse og prosesser, som gjør at en konsolidering vil utgjøre en mer kostnadseffektiv modell for eksportfinansiering. Se kapittel 7.
7. *Samling av samhandlingsvirkemidler og opprettelse av en egen samhandlingsdivisjon i Innovasjon Norge.* Siva har god og lang erfaring med samhandlingsvirkemidler rettet mot forretningsdrevet innovasjon og bør få et totalansvar for disse. For å sørge for en tett kobling mellom disse og det regionale tilbudet anbefaler vi at Siva innlemmes som en egen divisjon i Innovasjon Norge lokalisert i Trondheim. Se kapittel 6.4.
8. *Tydeliggjøring av rolledeling og ansvar innenfor eksportrådgivning for å konsolidere nøkkelkompetanse og redusere overlapp.* Spesialisert transaksjonsrådgivning bør organiseres sammen med eksportfinansieringsaktøren, mens Innovasjon Norge bør beholde et førstelinjeansvar. Klynger, nettverk og bransjeorganisasjoner bør få et større ansvar og en tydeligere rolle som mobiliserende aktører for både eksportrådgivning og eksportfinansiering i SMB segmentet. Utekontorene bør rasjonaliseres og kobles enda tettere mot utenriktjenesten. Se kapittel 4.7.
9. *Sammenslåing av Investinor og Nysnø klimainvesteringer med opprettholdelse av et klimafokustert investeringsteam i Stavanger og et generalist-team i Trondheim.* Disse to aktørene vil etter våre anbefalinger (punkt 15) ha et likt mandat og like kompetanseprofiler som ikke rettferdiggjør to separate organisasjoner. Se kapittel 8.
10. *Samling av virkemidler rettet mot designbasert innovasjon og overføring av DOGA til Innovasjon Norge.* En samling av disse virkemidlene hos de to aktørene, samlet med virkemidler for offentlig innovasjon og risikoavlastende tilskudd/lån for innovasjon vil utløse store synergier, samtidig som at feltet får et større geografisk nedslagsfelt. Se kapittel 6.2.1.
11. *Tydelig divisjonalisering av Innovasjon Norge med betydelig autonomi for divisjonene.* En divisjonsstruktur med sterke fagmiljøer vil være nødvendig for å ivareta bredden av ulike fagmiljøer som foreslås integrert i Innovasjon Norge. En liten, integrerende konsernstruktur vil øke Innovasjon Norges totale evne til å utøve en effektiv og målrettet porteføljestyling som følger av våre anbefalinger om mer autonomi til aktøren. Se kapittel 6.1.

Endringer i mandat, roller og ansvar:

12. *Endring av innretningen på eiendomsvirksomheten i Siva.* Investeringer i «single purpose» industribygg og generiske næringsbygg avvikles, mens investeringer i industrianlegg for pilotering og testing, samt investeringer i og forvaltning av kunnskaps- og innovasjonsparker videreføres. Eiendomsvirksomhet knyttes tett opp til programvirksomheten. Se kapittel 6.4.
13. *Tydeliggjøring av Investinor og Nysnø klimainvesteringers mandat til ikke-kontrollerende investeringer som bidrar til å utløse investeringer fra høyt kvalifiserte private investorer som kan bidra i selskapenes utvikling.* Dette vil innebære en opprydning og videre avvikling av «legacy»-porteføljen i Investinor. Se kapittel 8.
14. *Omgjøring av Argentum til et selskap i statens eierskapskategori 2.* Det er vår oppfatning at Argentum har bygget opp Norges ledende fagmiljø for vurdering av investeringsfond. Et mer styrt «virkemiddelmandat» for Argentum kan undergrave forutsetningene for fortsatt verdiskapning i selskapet. Primærmotivet for eierskapet bør være å sikre at hovedkontoret med tilhørende kompetansemiljø blir værende i Norge. Se kapittel 8.
15. *Innovasjon Norge må koordinere sitt tilbud om IPR-rådgivning mot Patentstyret.* Patentstyret veileder og behandler søknader om patent, varemerke og design. IPR-rådgivning i Innovasjon Norge bør ikke overlappes med dette. Se kapittel 9.1.2.
16. *Overføring av ansvar for innovative offentlige anskaffelser til Innovasjon Norge.* Vi anbefaler en økt prioritering på etterspørselsrettede virkemidler, spesielt innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Innovative anskaffelser utgjør et stort verdiskapingspotensial både for offentlig sektor og for næringslivet. Vi mener derfor at det bør være en tettere kobling mellom prosess- og fasiliteringsdelen og tilskuddsmidler på dette området. Se kapittel 3.4 og 6.2.2.
17. *Ungt Entreprenørskap bør avklare en eventuell økt satsing mot studenter med Innovasjon Norge.* Ungt Entreprenørskap har planer om å gjennomføre en slik satsing, men for å unngå nye overlapp bør dette avklares nøye med de andre virkemiddelaktørene, spesielt Innovasjon Norge. Se kapittel 9.6.

18. *Awikling av preså Korn- og så Kornordningene i Innovasjon Norge.* Aktiv seleksjon av prosjekter er kostbart og usikkerheten svært høy i oppstartfasen av innovative selskaper. Det er etter vår vurdering mer hensiktsmessig og kostnadseffektivt å gi støtte til oppstart (preså Korn) gjennom tilskudd. Fond-i-fond-ordningen for så Korn foreslås erstattet av matchingkapital gjennom Investinor/Nysnø. Se kapittel 8.
19. *Tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet.* Forskningsrådet bør ha primæransvar for hele kjeden av virkemidler innen forskningsrettet innovasjon, mens Innovasjon Norge bør ha primæransvar for virkemidler knyttet til forretnings- og kundedrevet innovasjon. Det er bør ikke etableres et «stafettpinneprinsipp» der det forutsettes at ansvaret skifter ved en gitt teknologisk modenhet uavhengig av om innholdet i kommersialiseringsløpet er forankret i vitenskapelig metodikk. Det bør ryddes i grenseflaten, og Innovasjon Norge og Forskningsrådet bør etablere samarbeidsmekanismer som bidrar til at de kan utnytte og koble hverandres virkemidler på en god måte. Se kapittel 4.3.

Endringer på virkemiddeInivå:

20. *Økt SMB-fokus og redusert maksimalt fradrag for SkatteFUNN.* Skattefradrag og utbetalinger i forbindelse med SkatteFUNN har økt betraktelig de siste årene, mye drevet av en kraftig vekst av større bedrifter. Evalueringer tyder samtidig på at SkatteFUNN har størst effekt for små- og mellomstore bedrifter og mindre prosjekter. Se kapittel 5.2.
21. *Dreining mot brede, ikke-tematiske virkemidler for å øke aktørenes evne til å drive mer effektiv porteføljestyling og for å redusere antallet ordninger.* En del av ordningene som skaper overlapp og bidrar til et uoversiktlig virkemiddeltilbud i dag er tematisk avgrensede virkemidler som bør samles. Sektor- eller «missions»-satsinger kan fortsatt ivaretas gjennom oppdragsstyringen. Se kapittel 3.4. Vi anbefaler at flere tematisk avgrensede ordninger samles, herunder:
 - a) Forskningsrådets senterordninger (fire til ett)
 - b) Innovasjon Norges pilot- og demonstrasjonsordninger (tre til ett)
22. *Sammenslåing av Forskningsrådets og Innovasjon Norges oppstartsordninger for markedsavklaring og kommersiell verifisering.* Forskningsrådets FORNY STUD-ENT overlapper i stor grad med Innovasjon Norges Markedsavklarings- og Kommersialiseringstilskudd. Innovasjon Norge bør ha eneansvar for etablerings- og entreprenørskapsmidler. Se kapittel 5.3.
23. *Endring av betingelsene rundt IPN-prosjektene.* For å gjøre virkemiddelet mer relevant for næringslivet bør ordningen ha kontinuerlig søknadsvurdering. Krav om partner og publisering bør også evalueres. Se kapittel 5.4.
24. *Etablere et nasjonalt program for reisemålsutvikling* som forvaltes av samhandlingsdivisjonen i Innovasjon Norge (dagens Siva). Formålet med programmet vil være å etablere tydelige kvalitetskriterier for reisemålsutvikling, spre god praksis, samt oppnå kritisk masse (hensiktsmessig størrelse) og forutsigbar finansiering for reisemålselskaper. Se kapittel 6.4.1 og A7.

Regionale anbefalinger:

25. *Økt oppdragsgiveransvar til fylkeskommunene.* Innebærer blant annet å overføre oppdragsgiveransvaret for Arenaprojektene i klyngeprogrammet, FORREGION, MABIT-ordningen, inkubasjonsprogrammet og Næringshageprogrammet. Se kapittel 6.5.3.
26. *Opprettelse av regional divisjon med delt eierskap mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge.* Denne divisjonen vil ha ansvar for Innovasjon Norges distriktskontorer, og fylkeskommunene vil ha rett til å oppnevne styreleder. Dette vil erstatte fylkeskommunenes minoritetseierskap i Innovasjon Norge som i praksis gir liten innflytelse, med et kollektivt eierskap med reell innflytelse på den regionale divisjonen i Innovasjon Norge. Se kapittel 6.5.8.
27. *Awikling av fylkeskommunene minoritetseierskap i Innovasjon Norge.* Fylkeskommunene har i dag med sitt 49 prosent eierskap liten reell påvirkning av Innovasjon Norge. For å tydeliggjøre og rydde opp i eierskapsstrukturen anbefaler vi derfor at fylkeskommunenes eierskap overføres til NFD. Se kapittel 4.6.

1 Innledning

1.1 Mandat for oppdraget

Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Deloitte, sammen med Menon Economics og Oxford Research, i oppdrag å gjennomføre en områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Denne rapporten oppsummerer våre vurderinger og anbefalinger for overordnet innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Prosjektets oppdrag er å etablere et kunnskapsgrunnlag for hvordan det næringsrettede virkemiddelapparatet kan legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Områdegjennomgangen skal synliggjøre hvor det er mulig å effektivisere ressursbruken uten at måloppnåelsen reduseres. Arbeidet skal også bidra med kunnskap om hvordan vi kan oppnå en klarere ansvars- og oppgavedeling mellom staten og fylkeskommunene.

Områdegjennomgangen omfatter aktører og virkemidler som har som formål å fremme næringsutvikling og der brukerne i hovedsak er bedrifter. Institusjoner og ordninger som mer indirekte har betydning for næringsutvikling, omfattes i utgangspunktet ikke.

1.2 Mål for områdegjennomgangen

Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet skal adressere seks mål:

- Ryddige grenseflater og avklarte roller
- Et brukervennlig virkemiddelapparat
- Godt samspill mellom virkemidler på ulike nivåer
- Effektive modeller for administrasjonskostnader
- Klarere oppdrags- og eierstyring
- Styrket kompetanse hos virkemiddelaktørene

1.3 Rapportens oppbygging

Kapittel 1 – Innledning til områdegjennomgangen som gjennomføres med en kort beskrivelse av mandat, mål, metode og fremgangsmåte som er lagt til grunn.

Kapittel 2 – Bakgrunn og beskrivelse av dagens næringsrettede virkemiddelapparat beskriver virkemiddelapparatets rolle i den økonomiske politikken, og redegjør for de ulike virkemiddeltypene. Kapittelet gir også en kort beskrivelse av eiere, oppdragsgivere, virkemiddelaktører og brukere.

Kapittel 3 – Prinsipper og avveininger rundt en ny struktur forklarer hvilke prinsipper vi har lagt til grunn for våre anbefalinger. Disse prinsippene knytter seg til den overordnede strukturen, styringsmekanismer, rollefordeling og samordningsmekanismer.

Kapittel 4 – Overordnet struktur og styringsmekanismer forklarer den nye anbefalte strukturen og redegjør for de ulike delene i denne på et overordnet nivå.

Kapittel 5-8 omhandler de nye aktørene og porteføljene. Anbefalinger og vurderinger rundt aktørene og grenseliggende tema beskrives i dette kapittelet.

Kapittel 9 – Øvrige anbefalinger beskriver våre anbefalinger rundt én felles inngang til virkemiddelapparatet og har en del mindre anbefalinger rundt de øvrige aktørene som ikke omfattes av våre hovedanbefalinger.

Sist i rapporten ligger det appendiks med bakgrunnsinformasjon og mer detaljerte vurderinger knyttet til enkelte av anbefalingene.

Det er også to vedlegg til rapporten. Vedlegg 1 er rapporten fra kartleggingsarbeidet, og vedlegg 2 er resultatene fra vår brukerundersøkelse. Disse to vedleggene ble utarbeidet som egne rapporter i henholdsvis fase 1 og 2 av områdegjennomgangen, og funnene, vurderingene og anbefalingene i disse er å betrakte som foreløpige. Våre endelige vurderinger og anbefalinger er gitt i denne rapporten.

1.4 Fremgangsmåte, metode og datagrunnlag

I arbeidet med områdegjennomgangen har det vært gjennomført en rekke aktiviteter for å samle innsikt, kvalitetssikre og forankre nødvendig og relevant informasjon. Det har vært foretatt dokumentstudium av tidligere evalueringer, utredninger, revisjoner, styringsdokumenter og gjennomgang av databaser. Videre er det gjennomført intervjuer med eksempelvis virkemiddelaktører, bedrifter, gründere, organisasjoner, departementene samt spørreundersøkelser til både brukere og ikke-brukere og gjennomført workshops med relevante aktører fra virkemiddelapparatet og eierne.

Arbeidet har vært inndelt i fire faser:

- Fase 1: Kartlegging (til mars)
- Fase 2: Analysere (til mai)
- Fase 3: Samlet vurdering og anbefalinger (til oktober)
- Fase 4: Plan for forbedringstiltak og gevinstuttak (vil pågå frem til 18. desember)

I kartleggingsfasen ble det blant annet gjennomført en metaanalyse av alle relevante større evalueringer. Virkemidler, brukere og aktiviteter ble kartlagt hovedsakelig basert på NFD/SSBs Samspillsdatabase. Det ble gjennomført et stort antall intervjuer av de ulike virkemiddelaktørene, samt sendt ut en brukerundersøkelse som kartla brukernes erfaring med apparatet. Det ble i tillegg hentet erfaringer fra en tilsvarende områdegjennomgang i Danmark og gjennomført innspillskonferanse og workshops med henholdsvis nasjonale og regionale aktører.

I analysefasen ble det utarbeidet fire delrapporter; regional organisering (vertikal struktur), samspill og grenseflater (horisontal struktur), kompetanse og styring, samt brukeres og ikke-brukeres opplevelse av virkemiddelapparatet. Rapportene bygger på kartleggingsarbeidet i fase 1, men det er i tillegg gjennomført videre kartlegging, dokumentstudium, intervju og møter, og deretter utført analyser innenfor hvert område. Det ble gjennomført workshop med departementene.

I syntesefasen ble denne rapporten utarbeidet, basert på arbeidet gjort i fase 1 og 2 og tilbakemeldingene på det foregående arbeidet. Det ble gjennomført to workshops med fylkeskommunene.

2 Bakgrunn og beskrivelse av dagens næringsrettede virkemiddelapparat

2.1 Virkemiddelapparatets rolle i den økonomiske politikken

Det næringsrettede virkemiddelapparatet består av virkemidler som direkte eller indirekte skal stimulere til mer innovasjon og verdiskaping i næringslivet. Prinsipielt kunne man inkludert en lang rekke andre politikkområder som kan stimulere til det samme, for eksempel:

- Skatte- og avgiftspolitikken
- Konkurranseregulering
- Konsesjoner i olje/gass, vannkraft og akvakultur
- Handelsavtaler
- Samferdsel
- Utdanning
- Arbeidsmarkedsregulering
- Øvrige nasjonale forskningsstrategier

Alle disse politikkområdene påvirker næringslivets forutsetninger for innovasjon, produktivitet og internasjonal konkurranseevne. For eksempel vil både grunn- og videreutdanning påvirke bedrifers tilgang på kompetanse, og dermed evnen til å ta i bruk ny teknologi fra forskningsprosjekter. Handelsavtaler vil påvirke bedrifers mulighet til å nå ut i internasjonale markeder med sine innovasjoner, og miljøavgifter vil påvirke hva slags innovasjonsprosjekter bedrifter og kunnskapsaktører vil satse på.

De næringsrettede virkemidlene kalles gjerne den *lille* næringspolitikken, mens summen av politikkområdene som påvirker næringslivets utvikling kalles gjerne den *store* næringspolitikken. Det er viktig å se den lille og den store næringspolitikken i sammenheng, fordi de ulike politikkområdene både kan forsterke hverandre og fordi de kan være i konflikt med hverandre. For eksempel kan skatteinsentiver gjøre det mer attraktivt å investere i oppstartsbedrifter og bidra til å styrke tilgangen på risikokapital. Det kan enten forsterke effekten av virkemiddelapparatets egenkapitalinstrumenter eller redusere behovet for de samme instrumentene. SkatteFUNN, en rettighetsbasert FoU-ordning, kan sies å ligge i grenseflaten mellom den store og lille næringspolitikken. På den ene siden er det et skatteinsentiv forvaltet av Skatteetaten, på den andre siden et FoU-virkemiddel forvaltet av Forskningsrådet.

Områdegjennomgangens mandat er avgrenset til den lille næringspolitikken, men på enkelte områder kommenterer vi grenseflatene mot andre politikkområder. Det gjelder særlig i drøftingen av næringsrettede virkemidler på regionalt nivå. På regionalt nivå er forutsetningene gode for å se den store og lille næringspolitikken i sammenheng, både fordi fylkeskommunenes ansvarsområder er smalere enn statens og fordi regionene er mindre og følgelig mindre komplekse. Dette ser man blant annet i fylkeskommunenes planarbeid, hvor næringspolitikk er tett integrert med bosteds-, kompetanse- og samferdselspolitikken på en måte som øker samspill og integrasjon mellom den store og den lille næringspolitikken.

2.1.1 To ytterpunkter i tenkingen rundt stimulering av innovasjon og vekst i næringslivet

Virkemiddelapparatets stimulering av innovasjon og vekst i næringslivet må utformes i spenningsfeltet mellom markedsløsninger og nasjonale politiske strategier.

Markedsløsninger kjennetegnes ved at myndighetens rolle er å tilrettelegge gjennom forutsigbare og konkurransedyktige rammebetingelser med fokus på næringsnøytralitet («*level the playing field*»), hvor utfordringene er markeds-, system- og transformasjonssvikt.

Nasjonale politiske strategier er viktige der hvor mindre nasjoner må spesialisere seg på noen utvalgte områder hvor de kan bli globalt konkurransedyktige - nasjonale myndigheter må prioritere satsingsområder («plukker vinnere»). Utfordringer ved en slik tilnærming kan være en politikksvikt med manglende forutsetninger for å prioritere riktig satsingsområde.

2.1.2 Fire utfordringer virkemiddelapparatet skal løse

Markedssvikt

Områdegjennomgangen hviler på samfunnsøkonomiske vurderingsprinsipper. Det innebærer at det må foreligge en form for markedssvikt som kan korrigeres på en effektiv måte for at det skal være samfunnsøkonomisk fornuftig å gripe inn i markeder med offentlige virkemidler. Markedssvikt oppstår dersom markedskreftene ikke gir den best mulige bruken av ressurser i et marked. Markedssvikten kan ha ulike forklaringer, for eksempel at en bedrifts innovasjonsinvesteringer har positive effekter på andre bedrifter uten at dette er bevisst fra bedriften som tok beslutningen. Disse positive eksterne effektene fører til at bedrifter investerer mindre i forskning og innovasjon enn hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Derfor er det fornuftig at myndighetene gir tilskudd til innovasjonsinvesteringer.

Systemsvikt – geografisk betinget markedssvikt

Systemsvikt handler om utfordringer knyttet til å utløse innovasjonsprosesser og andre verdiøkende aktiviteter hos bruker, og skyldes ikke nødvendigvis markedssvikt knyttet til isolerte beslutninger. I mange tilfeller handler det mer om at forutsetningene i *næringsomgivelsene* er begrenset. Når regionale næringsmiljøer er små og lite koblet til større regioner, vil tilgangen på relevante innsattstjenester – kapital, kompetanse, rådgivning, nettverk – være mangelfull, og muligheten for å realisere stordriftsfordeler begrenset. En slik systemisk svikt, vil forsterke andre former for markedssvikt, for eksempel manglende markeder, og føre til at behovet for offentlige støtteordninger vil være spesielt stort. Ved å målrette virkemidlene mot slike mangler og ubalanser kan det næringsrettede virkemiddelapparatet bidra til at ikke bare enkeltbedrifter, men også hele næringsmiljøer, kan komme inn i positive *oppgraderingsspiraler*, hvor omgivelsesfaktorene blir stadig mer utviklet. Hensynet til systemsvikt er særlig relevant på regionalt nivå i virkemiddelapparatet.

Transformasjonssvikt – behov for brede, koordinerte tiltak for å løse store samfunnsutfordringer

Transformasjonssvikt² er en betegnelse på det faktum at mange nasjonale og internasjonale samfunnsutfordringer er så store og gjennomgripende at de ikke er mulig å løse uten koordinert og langsiktig samarbeid mellom flere sektorer og interessenter. Selv når markeder er velfungerende, er det ingen garanti for at næringslivet utvikler seg i en retning som på lang sikt er best for samfunnsutviklingen. For eksempel kan velfungerende markeder lede til at næringslivet blir mindre differensiert i et land. Norges olje- og gassavhengighet, og manglende evne til omstilling mot nye og fremtidsrettede næringer, illustrerer dette. Det er heller ikke gitt at markedsmekanismene i seg selv bidrar til å løse store samfunnsutfordringer som klima, biologisk mangfold eller fattigdom. For å kompensere for transformasjonssvikt kan de næringsrettede virkemidlene målrettes og koordineres på tvers av aktører, sektorer og virkemiddeltypen, for eksempel for å realisere målet om grønn omstilling. Isolert sett trekker dette i retning av et mer konsolidert virkemiddelapparat, fordi det er lettere å implementere politiske satsinger i et system med færre aktører og helhetlig styring.

Konjunkturrelle utfordringer – virkemiddelapparatet som verktøy for å stimulere aktivitetsnivået i økonomien

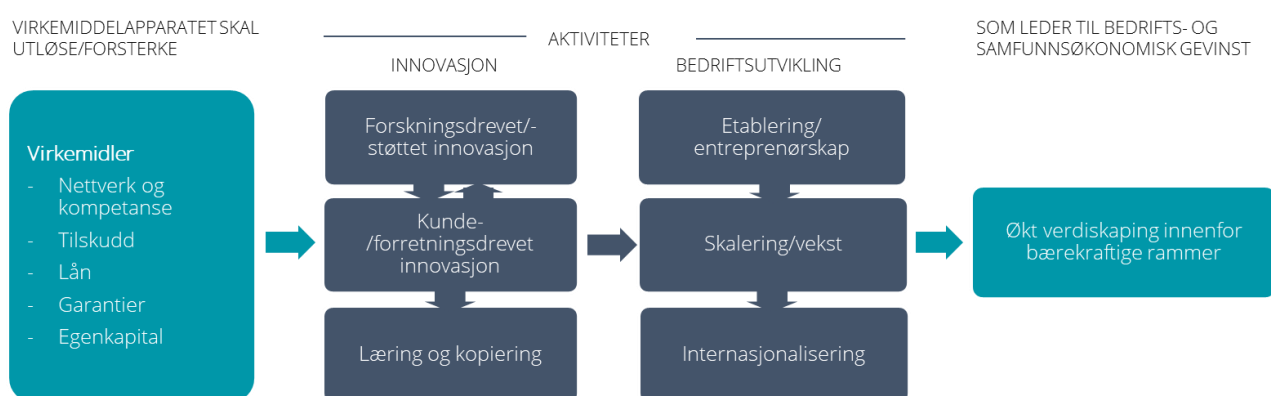
Konjunkturrelle utfordringer handler om at ressursene i økonomien ikke blir fullt utnyttet, for eksempel som følge av kraftige fall i sentrale markeder. For eksempel førte finanskrisen til svikt i kapitaltilgang og reduserte investeringer i hele norsk næringsliv, mens offshorekrisen som fulgte i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014 førte til fall i aktivitetsnivå og oppsigelser i olje/gass-relatert virksomhet, spesielt på Vestlandet. Å dempe konjunkturrelle svingninger er ikke virkemiddelapparatets primæroppgave, men erfaringene fra finanskrisen viste at virkemiddelaktørene kunne fungere som instrumenter for å opprettholde kapitaltilgang og aktivitetsnivået i næringslivet. Det er derfor naturlig å ta hensyn til også denne rollen i utformingen av virkemiddelapparatet.

² Transformasjonssvikt er ikke et alternativ til, men snarere et spesialtilfelle av, markedssvikt, hvor samfunnseffektene av enkeltaktørers beslutninger er indirekte, langsiktige og komplekse.

2.2 Hensikten med de næringsrettede virkemidlene

Målet med de næringsrettede virkemidlene er å gi størst mulig bidrag til nasjonal verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Figuren nedenfor illustrerer sammenhengene mellom virkemidler og verdiskaping. Virkemiddelaktørene disponerer fem generiske virkemiddeltypen som benyttes til å utløse, forsterke og akselerere verdiskapende aktiviteter hos bedrifter og kunnskapsaktører. Aktivitetene skaper samfunnsøkonomisk verdi på to måter:

- Ved å utvikle ny kunnskap, teknologi, praksis og produkter som spres i økonomien og øker næringslivets produktivitet
- Ved å stimulere til etablering av nye bedrifter, samt skape vekst og internasjonalisering i nye og etablerte bedrifter – og derigjennom sikre full utnyttelse av ressursene i økonomien og økt produktivitet gjennom spesialiserings- og stordriftsfordeler



Figur 2: Fra virkemidler til verdiskaping – årsakssammenhenger i virkemiddelapparatet.

2.2.1 Addisjonalitet

De næringsrettede virkemidlene skal utløse, forsterke og akselerere verdiskapende aktiviteter. Sagt på en annen måte skal virkemidlene være addisjonale. Det vil si at virkemidlene bare skal støtte prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme og som ikke ville blitt realisert uten offentlige virkemidler. Dette innebærer at virkemiddelaktørene må balansere mellom to hensyn:

- 1) Virkemiddelaktørene skal ikke støtte prosjekter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme, det vil si prosjekter som bedriftene har insentiver og mulighet til å finansiere. Virkemidlene skal ikke fortrenge private aktører. Å støtte bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter som kan finansieres på annet vis skaper ikke økte verdier, men innebærer en ren overføring fra samfunnet til mottakeren. Det er samtidig viktig å understreke at addisjonalitet ikke nødvendigvis bare handler om hvorvidt prosjektet realiseres eller ikke. Dersom virkemidlene bidrar til at prosjekter blir realisert raskere, i et større omfang eller med høyere kvalitet, er virkemidlene addisjonale.
- 2) Virkemiddelaktørene skal ikke støtte prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det innebærer at det må være en eller annen form for markedssvikt som gjør at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er større enn den bedriftsøkonomiske.

Den mest omfattende analysen av de næringsrettede virkemidlenes verdiskapingseffekter ble gjennomført av SSB i 2016/2018. Hovedtyngden av virkemidlene som omfattes av denne områdegjennomgangen var inkludert i analysen. For samtlige virkemiddelgrupper finner SSB positive effekter på én eller flere indikatorer for vekst i verdiskaping, salgsinntekter eller antall ansatte. Effektene øker med støtteintensiteten. SSBs analyse dokumenterer for eksempel positive effekter av eksportfinansiering på norsk eksport, og positive effekter av Sivas inkubator- og næringshageprogram på inntekter, antall ansatte, verdiskaping og produktivitet. SSB finner slik sterk indikasjon på addisjonalitet for alle virkemiddeltypene. Vi finner et lignende unisont mønster i Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser. En svært stor andel av virkemidlene rapporteres med en høy grad av addisjonalitet. Det er samtidig viktig å understreke at disse undersøkelsene ikke har dokumentert at virkemidlene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. For det første kan sammenhengene helt eller delvis skyldes seleksjonseffekter (motsatt kausalitet) som

analysene ikke klarer å fange opp. For det andre har SSB heller ikke gjort noe forsøk på å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å forvalte og bruke virkemidlene.

2.2.2 Kostnader forbundet med de næringsrettede virkemidlene

Addisjonalitet er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig kriterium for at virkemiddelbruken skal være samfunnsøkonomisk lønnsom. Et tilleggskrav er at kostnadene forbundet med å administrere, forvalte og bruke virkemidlene må være mindre enn den økte verdiskapingen. Kostnadene forbundet med virkemidlene inkluderer all ressursbruk på tre nivåer:

- Eierne og oppdragsgiverne – ressursbruk knyttet til eier- og oppdragsstyringen
- Virkemiddelaktørene – ressursbruk knyttet til utvikling og forvaltning av virkemidlene, samt aktørenes ledelses- og administrasjonskostnader
- Brukerne – ressursbruk knyttet til søknadsprosess og rapportering, samt eventuelle verdireducerende tilpasninger av prosjekter for å tilfredsstille søknadskriterier

For enkelhets skyld kaller vi alle disse kostnadene for transaksjonskostnader. Virkemiddelapparatet som helhet er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom den økte verdiskapingen som genereres av den totale virkemiddelbruken er større enn de samlede transaksjonskostnadene. Det er heller ikke tilstrekkelig at merverdiskaping og transaksjonskostnader er like store. Avviket må overstige den alternative verdiskaping som disse midlene kunne fremskaffet gjennom beste alternative bruk. På tilsvarende måte er et program/ en ordning samfunnsøkonomisk lønnsom dersom dets bidrag til økt verdiskaping er større enn summen av transaksjonskostnader knyttet til programmet/ordningen.

Det finnes ingen komplett oversikt over de samlede transaksjonskostnadene knyttet til det næringsrettede virkemiddelapparatet. I kartleggingsrapporten (vedlegg 1) anslø vi de nasjonale virkemiddelaktørenes samlede transaksjonskostnader til 3,6 milliarder kroner i 2017, fordelt på om lag 1700 årsverk. Fylkeskommunenes transaksjonskostnader knyttet til næringsrettede virkemidler er ikke inkludert i disse tallene. Det er vanskelig å anslå hvor store brukernes (bedriftenes og kunnskapsaktørenes) transaksjonskostnader er, men fra brukerundersøkelsen vi gjennomførte våren 2019 har vi tall på bedriftenes egenrapporterte ressursbruk knyttet til søknadsprosess og rapportering. Legges dette tallgrunnlaget til grunn, kan vi anslå at bedriftene brukte om lag 2300 årsverk i 2016. Med en gjennomsnittlig personalkostnad per årsverk i norsk næringsliv på 761 000 kroner i 2016³, tilsier det at de samlede transaksjonskostnadene utgjorde om lag 1,8 milliarder kroner. Dette estimatet omfatter kun søknader som har ført til en utbetaling.

I en samfunnsøkonomisk analyse skal man også ta høyde for at samfunnet påføres et effektivitetstap ved å kreve inn og omfordele ressurser gjennom skattesystemet. Det er satt en standard i utredningsinstruksen for samfunnsøkonomiske analyser å trekke fra 20 prosent av skattefinansieringen i form av en kostnad i lønnsomhetsregnskapet.

Siden det ikke eksisterer noen beregning av de samlede samfunnsøkonomiske gevinstene av de næringsrettede virkemidlene, er det ikke mulig å vurdere om transaksjonskostnadene er større enn gevinstene. Imidlertid er det ingen tvil om at transaksjonskostnadene er så omfattende at det er store potensielle samfunnsøkonomiske gevinster forbundet med å redusere dem. Dette er da også ett av seks mål med områdegjennomgangen.

2.3 Virkemiddeltyper – instrumentene som anvendes

Virkemiddelapparatet benytter fem ulike typer instrumenter for å utløse, forsterke og akselerere aktiviteter hos bedrifter og kunnskapsaktører:

- *Nettverk og kompetanse* er bidrag til bedrifters utvikling som ikke involverer prosjektfinansiering. Konkrete eksempler er rådgivning, kurs, kobling av aktører og fasilitering av møteplasser.
- *Tilskudd* er direkte utbetalinger uten andre krav enn at mottakeren skal bruke pengene til prosjektet som støttes.
- *Lån* er utbetalinger med krav om tilbakemelding av lånebeløpet over tid og en rentesats. Enkelte typer lån har innebakt en høy forventning om tap. Dette kalles gjerne for risikolån og den høye tapsforventningen kan delvis kompenseres gjennom høye renter.

³ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbkost>

- *Garantier* tildeles normalt långivere for å forsikre dem mot eventuell kredittrisiko. I et marked for garantier vil prisen på garantien nettopp gjenspeile denne risikoen. Dersom garantiprisen settes lavere enn dette, er garantivirkemiddelet subsidiert.
- *Egenkapital* tilbys selskapene når investor tildeles en eierposisjon i selskapet som reflekterer den kapitalen som er tilført. Prisen på egenkapitalen skal gjenspeile den forventede fremtidige inntektsstrøm som eierposisjonen skaper. Dersom eierposisjonen (andelen av aksjer i selskapet) er mindre verdt enn kapital som tilføres selskapet, er egenkapitalen subsidiert. Gjennom eierskapet vil virkemiddelaktøren ta en aktiv rolle som interessant i selskapet med varierende grad av forventninger til aktiv medvirkning og styring av selskapet over tid.

Profilering, det vil si generisk markedsføring, innhenting og formidling av markeds kunnskap samt messer og arrangementer, kan også betraktes som en egen virkemiddeltype, men blir i denne rapporten betraktet som en spesiell form for nettverk og kompetanse.

Virkemidlene kan gis direkte til enkeltbedrifter eller kunnskapsaktører og til mindre samarbeidskonstellasjoner, eller de kan gis til større næringsmiljøer. Sistnevnte kan for enkelhets skyld kalles klynger og kan gjerne bestå av både bedrifter, kunnskapsaktører, offentlige institusjoner og organisasjoner. Når virkemidlene gis til klynger som har en operativ prosjektorganisasjon («cluster management»), kaller vi virkemidlene for *samhandlingsvirkemidler*.

2.3.1 Prinsipper for bruk av ulike virkemidler

Virkemiddelapparatet inneholder et stort antall virkemidler som representerer ulike varianter av de fem virkemiddeltypene. I enkelte tilfeller ligger også virkemidlene et sted mellom virkemiddeltypene. For eiere, oppdragsgivere og virkemiddelaktører er det viktig å ha klart for seg når ett virkemiddel bør velges fremfor et annet. Denne vurderingen er på ingen måte triviell, og vi ser mange eksempler på at ett og samme prosjekt tildeles ulike typer virkemidler. Tilsvarende ser man ofte at to relativt like prosjekter har blitt tildelt høyst ulike virkemidler.

Det må i hovedsak være egenskapene ved prosjektene som avgjør hva slags type virkemiddel som egner seg best, men også formen for markedssvikt kan være avgjørende. Forståelsen av hvilke virkemidler som egner seg best må både ses i lys av bedriftenes ønsker og gevinsten for samfunnet.⁴

Fra bedriftens perspektiv vil et tilskudd være å foretrekke fremfor et lån eller overføring av eierskap gjennom tilførsel av egenkapital. Tilskuddet bærer ingen kostnader i form av tapt avkastning og krever heller ingen rentekostnad og tilbakebetaling. Men dersom bedriften har et betydelig finansieringsbehov og står overfor et valg om å ta imot et lite tilskudd eller å inngå et større lån med noe risikoavlastning, så kan bedriften være tjent med å velge sistnevnte. Lånet kan være attraktivt fordi det kan gi (oppskalere) finansieringen.

Fra virkemiddelaktørens side er det flere hensyn å ta. Virkemiddelaktøren skal ta samfunnets perspektiv og maksimere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom bedriften ikke har noen form for gjeldshåndteringsevne innen rimelig tid, skal ikke bedriften gis lån. Dersom det er mulig å ta sikkerhet i betydelige verdier, kan begrepet «rimelig tid» strekkes. Tildeling av kreditter (med og uten risikoavlastning) krever gjeldshåndteringsevne.

Dersom bedriften ikke egner seg som låntaker, kan man vurdere tilførsel av egenkapital. Det innebærer at man som virkemiddelaktør går inn på eiersiden i selskapet (enten direkte eller indirekte gjennom fond-i-fond). Som eier er man residualinteressent. Det betyr at man stiller sin kapital tilgjengelig og må vente på avlønning til etter at kreditorer, underleverandører og de ansatte har fått sitt. Man tar derfor langt større risiko. Som eier bør man også være med på å ta viktige strategiske beslutninger for selskapet. Det krever at man er kompetent som eier⁵. Dersom man ikke kan tilføre selskapet verdi gjennom sitt eierskap vil det samfunnsøkonomiske bidraget gjennom eierskap kun være knyttet til risikotaking.

⁴ Økonomene Myers and Majluf (1984) utviklet den såkalte pecking-order teorien som tilsier at bedriftene foretrekker å finansiere nye prosjekter/investeringer gjennom egne driftsoverskudd. Dernest vil bedriftene velge gjeldsfinansiering for til sist å eventuelt hente inn ny egenkapital fra eksterne investorer. Teorien tar utgangspunkt i kostnader knyttet til informasjonsasymmetrier. Dersom du selv har kapital tilgjengelig behøver du ikke å betale dyrt for kapitalen. Långivere trenger heller ikke å ta så høy pris på kapitalen som stilles til veie dersom de har sikkerhet i omsettbare verdier.

⁵ Se Grünfeld og Jakobsen (2016)

Alternativet til lån eller egenkapital er et tilskudd. Det primære argumentet for et tilskudd er at forventet bedriftsøkonomisk lønnsomhet i prosjektet er for lav, men at den samfunnsøkonomiske gevinsten er langt høyere på grunn av positive eksternaliteter. Dette er særlig relevant for forskningsprosjekter med fri spredning av innsikt og resultater. Et tilskudd er å anse som en regulær overføring av ressurser fra staten. For samfunnet vil tilskuddet kun være mindre lønnsomt enn bruk av lån eller egenkapital dersom tilskuddet gjør at bedriftens atferd går i retning av å skape mindre verdier. Mindre verdiskaping kan oppstå som et resultat av at man ikke trenger å forholde seg til en kreditor eller en eier som disiplinerer bedriftsledelsens atferd. Tilskudd blir ofte kalt «soft money» nettopp fordi man slipper unna ekstern disiplinering. Men dersom eieren ikke er kompetent og disiplinert blir egenkapital også å regne som «soft money» med utydelig kostnad og risikoprofil. En årsak til at man velger å tilby små tilskudd til bedrifter i tidlig fase (selv uten eksterne effekter) er at det er vanskelig å skille gode og dårlige prosjekter. Utøvelse av kompetent eierkontroll i mange små bedrifter vil også være arbeidskrevende. Da vil et tilskudd kunne egne seg for å kompensere for manglende vilje til private investeringer, primært drevet av informasjonsasymmetrier.

Det er noen virkemidler som ligger i grenselandet mellom tilskudd, lån og egenkapital. Innovasjon Norge har utviklet såkalte betingede virkemidler der de får en del av gevinstene til bedriften dersom prosjektet går bra. Innovasjon Norge har anledning til å gjøre konvertible lån, der lånene gjøres om til egenkapital dersom visse vilkår ved betalingen ikke oppfylles. I praksis gjøres dette sjelden fordi Innovasjon Norge er forsiktige med å komme i eierposisjon. Andre former for oppsideinnretninger er mer, og i økende grad, aktuelt. Det har også vært forsøkt med betingende tilskudd tidligere, men dette er avviklet. Presåknordningen til Innovasjon Norge er et lånevirkemiddel som i stor grad ligner på egenkapital gjennom avtalestrukturen. Risikolån inneholder en tilskuddskomponent ved at Innovasjon Norge skriver av en viss andel av lånet dersom det ikke kan betjenes. Det samme gjelder for lånegarantiene som Innovasjon Norge tilbyr bankene. Her tilbyr man en garanti for deler av lånet der prisen på garantien (forsikringspris) er lavere enn markedsprisen. En slik garanti kan omregnes til en tilskuddsverdi.

Innovasjon Norge har i senere år hatt en bevisst strategi om å vri mer av virkemiddelbruken fra tilskudd til lån. Sammenlignet med tilskudd innebærer lån at virkemiddelaktøren kan finansiere vesentlig større prosjekter med samme subsidieelement. I tillegg gir lån mer markedsorienterte insentiver enn tilskudd gjør; bedrifter vil bare søke om lån til prosjekter som de tror vil bli lønnsomme. På den annen side eksponeres virkemiddelaktøren for risiko. Innovasjon Norge deler denne risikoen delvis gjennom et samarbeid med EIF (European Investment Fund). I et velfungerende kapitalmarked vil tilskudd øke sannsynligheten for at bedriftene får lån fra private aktører. Vår vurdering er at lån som virkemiddel er best egnet som virkemiddel i SMB-markedet hvor tilgangen på kreditt fra banker ofte er mangelfull også for virksomheter med betjeningsevne for lån.⁶

2.3.2 Aktiviteter

Aktivitetene som skal utløses, forsterkes og/eller akselereres av de næringsrettede virkemidlene kan grovt sett deles i to grupper; innovasjon og bedriftsutvikling.

Innovasjon

Det meste av tilskuddsordningene i virkemiddelapparatet er rettet mot det som i vid forstand kalles innovasjon – ca. 8,2 milliarder kroner i 2016 (inkludert SkatteFUNN). Dette kan i praksis deles i tre grupper – fra kunnskapsutvikling og oppfinnelse til implementering, kommersialisering og spredning av innovasjonene:

- Forskningsdrevet og forskningsstøttet innovasjon - for eksempel IPN-kontrakter (Innovasjonsprosjekter i næringslivet)
- Forretningsdrevet innovasjon - for eksempel innovasjonslån og innovasjonskontrakter
- Læring og kopiering – implementering av god praksis - kalles gjerne lav innovasjonshøyde, men handler mer om produktivitetsgevinster av at innovasjoner spres

Denne innovasjonsskjeden – fra kunnskapsutvikling til spredning av teknologier, produkter og praksis – er illustrert i den vertikale akse i Figur 2 ovenfor (side 13). Forsknings- og forretningsdrevet innovasjon har substansielt forskjellig logikk, men henger likevel nært sammen. For eksempel legger utvikling av ny teknologi ofte grunnlaget for nye forretningsideer

⁶ Markedssvikt knyttet til kreditttilgang for SMB-bedrifter, spesielt i distriktene, er drøftet og analysert i Menon-rapport 42/2013: En statlig bro i kapitalmarkedet: Evaluering av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger; i Kapitaltilgangsutvalgets rapport (NOU 2018:5) Kapital i omstillingens tid. Næringslivets tilgang til kapital. Se også Grimsby med flere (2013)

som kombinerer den nye teknologien med eksisterende teknologi, og forretningsdrevne innovasjoner kan gi ideer til forskningsprosjekter for utvikling av ny teknologi. Denne gjensidige forsterkningseffekten er illustrert i figuren ved at pilene mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon går begge veier. Innovasjonskjeden fører til økt produktivitet i næringsliv og offentlig sektor og dermed økt samfunnsmessig verdiskaping. I tillegg vil innovasjoner ha en positiv effekt på den andre vertikale aksen i Figur 2 – fra etablering til vekst/skalering og internasjonalisering.

Bedriftsutvikling

I tillegg til at innovasjonsrettede virkemidler påvirker bedriftsetableringer, vekst og internasjonalisering, rettes om lag en tredjedel av tilskuddene i virkemiddelapparatet mot disse formene for bedriftsutvikling. I tillegg kommer låneordninger, garantier, egenkapitalvirkemidler, rådgivning og profilering. Som påpekt ovenfor er ikke de ulike virkemiddeltypene direkte sammenlignbare, så det er vanskelig å si om den samlede innovasjonsrettede innsatsen er større eller mindre enn innsatsen mot bedriftsutvikling.

Tilskudd til fysiske investeringer i bygg, maskiner og til implementering av teknologi – særlig knyttet til grønn omstilling – utgjør også et betydelig omfang, om lag 2 milliarder kroner i 2016.

Det brukes også betydelige midler på oppstart/entreprenørskap, mens en relativt liten andel av tilskudd rettes mot skalering og internasjonalisering. Det er samtidig viktig å understreke at GIEK og Eksportkreditt tilbyr eksportfinansiering i form av lån og garantier. Den samlede låneporteføljen til Eksportkreditt utgjorde 76,5 milliarder i 2016. Lån og garantier er ikke direkte sammenlignbart med tilskudd og rådgivning, så omfanget av virkemidler som rettes mot eksport er vanskelig å sammenligne med virkemidlene som rettes mot innovasjon.

2.4 Seleksjonsprinsipper

Seleksjonsprinsipper handler om hva som bør ligge til grunn for utvelgelse av prosjekter som skal motta virkemidler. Grovt sett eksisterer det tre hovedtyper av seleksjonsprinsipper i virkemiddelapparatet i dag:

- Søknadsbasert konkurranse - det vil si at det utlyses konkurranser med kjente spilleregler – forhåndsspesifiserte kriterier for å motta støtte og/eller bli tatt opp i et program
- Aktiv seleksjon – det vil si at virkemiddelaktørene selv «plukker talenter»
- Rettighetsbaserte ordninger - det vil si at søkere har krav på å motta støtte, gitt at de oppfyller forhåndsspesifiserte tildelingskriterier

Siktemålet med søknadsbasert konkurranse er å tildele kunnskapsmidler til *de beste*, og gjør dette gjennom passiv, objektiv og nøytral seleksjon. Dette kalles ofte markedsbasert seleksjon. Aktiv seleksjon av talenter innebærer å se gjennom den historiske informasjonen for å finne indikatorer på fremtidige prestasjoner. Logikken er annerledes i rettighetsmodellen, hvor formålet er å tildele midler til *alle* som tilfredsstiller kriteriene. Kostnadene knyttet til aktiv og konkurransebasert seleksjon er høyere enn ved rettighetsbasert seleksjon. Kostnadene knyttet til aktiv seleksjon vil være sterkt avhengig av transparens, kompleksitet og risiko i prosjektene som skal vurderes.

I tabellen nedenfor er de tre beskrevne seleksjonsmodellene sammenlignet med henblikk på hvor mye informasjon modellene krever, hvilken virkemiddeltipe seleksjonsprinsippene passer til, hva som er den viktigste forutsetningen for at modellen skal fungere, samt hvilke fordeler og ulemper hver av modellene har.

Tabell 1: Seleksjonsprinsipper – egenskaper, fordeler og ulemper.

	Søknadsbasert konkurranse	Aktiv seleksjon	Rettighetsmodell
Siktemål – tildele støtte til ...	De beste	De mest lovende - talentene	Alle kvalifiserte søkere
Informasjonsbehov	Middels	Stort	Lite
Egnet virkemiddeltype ⁷	Tilskudd, lån og garantier – kan tilpasses aktiviteten som skal støttes, avhengig av kunnskapseksternaliteter, kapitalbehov og risiko	Egenkapital – fordi eiere deler oppsidemuligheten og bør ha høy seleksjonskompetanse	Tilskudd – fordi det begrenser nedsiderisikoen; virkemiddelaktør har ikke kontroll på prosjektenes kvalitet
Forutsetning for å lykkes	Formulere regler og vurderingskriterier som er relevante og <i>rangere</i> i henhold til disse	Identifisere potensial – formulere og måle relevante indikatorer på fremtidige prestasjoner	Formulere vurderingskriterier som er relevante og objektivt målbare og selekere i henhold til disse
Fordeler	Størst forventet addisjonalitet, fordi støtten tildeles de beste prosjektene Virker selvforsterkende, fordi de som vinner konkurransene øker sannsynligheten for å vinne nye konkurranser Konkurranse gir insentiver til kontinuerlige forbedringer – innovasjonspress	Kan vektlegge potensial mer enn meritter Bidrar, gitt tilstrekkelig informasjon og uhildede beslutningstakere, til fornyelse og innovasjon der markeds mekanismer virker sementerende	Kostnadseffektivt - enkelt å administrative, automatiseringspotensial, krever lite informasjon Nøytral, ingen fare for at den som foretar seleksjon er positivt eller negativt forutinntatt Kan (i likhet med søknadsbasert konkurranse) lede til selvseleksjon av de beste/mest relevante
Ulemper	Fordi seleksjonsmodellen er selvforsterkende, reduserer den nye talenters mulighet til å vinne frem Virker også sentraliserende, fordi aktører som er del av de beste kunnskaps- og næringsmiljøene har størst forutsetninger for å lykkes (Kan være) ressurskrevende	Ressurskrevende, fordi informasjonsbehovet er stort og talentutvikling krever tett oppfølging (fordi bedriftene ikke har et komplett tilfredsstillende kriteriene) har krav på sett av relevante ressurser/kapabiliteter) Insentiver til påvirkning (lobbyvirksomhet)	Lite treffsikkert, ingen styringsmulighet Kan bli kostbar, fordi alle (som tilfredsstillende kriteriene) har krav på støtte

Forskningsrådets næringsrettede programmer er basert på søknadsbaserte konkurransearenaer, Investinors investeringer på aktiv seleksjon, mens SkatteFUNN er eksempel på en rettighetsbasert ordning. Vår overordnede vurdering er at søknadsbasert konkurranse, med nasjonale konkurransearenaer for å sikre at det er de nasjonalt beste prosjektene, bør være den bærende modellen i det nasjonale virkemiddelapparatet, særlig knyttet til forskningsdrevet innovasjon. Det er tre grunner til dette: a) Nasjonale konkurransearenaer gir høyest forventet addisjonalitet, fordi tilskuddene kan tildeles til de beste prosjektene; b) Nasjonal konkurranse gir sterke insentiver til å utvikle gode og innovative prosjekter, fordi søkerne vet at konkurransen er hard; og c) Nasjonal konkurranse virker selvforsterkende – de beste vinner og blir dermed enda bedre, noe som leder til økt spesialisering på områdene hvor Norge allerede er sterke. Samtidig er det viktig å understreke at nasjonale konkurransearenaer også har noen utfordringer ved seg – som kan håndteres ved å supplere hovedprinsippet med noen ytterligere prinsipper.

- *Sentraliserende*: Nettopp fordi nasjonale konkurransearenaer har en selvforsterkende effekt, vil virkemidlene virke sentraliserende. Fra et regionaløkonomisk perspektiv – og trolig i et langsiktig nasjonalt perspektiv – er det derfor ønskelig å øke muligheten til å nå opp i den nasjonale konkurransen for bedrifter og kunnskapsaktører som er lokalisert i tynne/svake næringsmiljøer.⁸ Det bør ikke gjøres ved å operere med differensierte kvalitetskriterier, men ved å tilby mobiliserende og kvalifiserende virkemidler. Dette er i dag, og bør fortsette å være, en sentral oppgave for fylkeskommunene.

⁷ Nettverk/kompetanse er egnet innenfor alle tre seleksjonsmodeller og er derfor ikke spesifisert i tabellen.

⁸ Se Menon-rapport nr 20/2015

- *Forsterkende:* En annen virkning av nasjonale konkurransearenaers selvforsterkende effekt er at innovasjonene normalt vil styrke etablerte teknologier, produkter og bransjer. Selv om dette er hensiktsmessig med henblikk på å videreutvikle norske næringers internasjonale konkurranseevne, kan det svekke muligheten til å løse Norges diversifiseringsutfordring.⁹ Det er samtidig viktig å understreke at etablerte bedrifter, kunnskapsaktører og klynger kan se behovet for omstilling og utvikling av nye næringsmuligheter og etablere innovasjonsprosjekter for å utvikle disse. Likevel mener vi at det er behov for virkemidler som stimulerer til innovasjoner på helt nye områder, innenfor nye bransjer, eventuelt *disruptive* innovasjoner innenfor etablerte bransjer. Siden ekspertpaneler og saksbehandlere i programmer med nasjonal konkurranse gjerne har felles referanser, kommer fra samme fagfelt eller fra samme næring, er det fare for at prosjekter fra nye aktører, med radikale og/eller disruptive teknologier, ikke vil nå frem i konkurransen. Dette kan løses med «talentorienterte» virkemidler, hvor man driver aktiv seleksjon av bedrifter. Vår vurdering er at egenkapital er det beste instrumentet for å identifisere og drive frem «talenter», fordi profesjonelle eieres/investorers fremste kompetanse er å identifisere, selektere og stimulere lønnsomme vekstbedrifter.¹⁰ Hvorfor det er behov for egenkapitalvirkemidler og hvordan disse bør utformes, diskuteres i kapittel 8.
- *Ressurskrevende:* Nasjonale konkurransearenaer med ekspertpaneler og administrative saksbehandlere (og eventuelt styrer som fattet beslutninger) er ressurskrevende. Rettighetsbaserte ordninger, som SkatteFUNN, er vesentlig mindre ressurskrevende å forvalte. Vår vurdering er at forvaltningskostnadene ikke bør tillegges for stor verdi, dels fordi brukernes søknads- og rapporteringskostnader også er betydelige for SkatteFUNN¹¹, og dels fordi de potensielle verdiskapingsgevinstene av forskningsdrevet innovasjon er langt større enn forvaltningskostnadene. Kostnadene kan også reduseres for både forvalter og brukere ved å øke prosjektrammen og -lengden samt ved å knytte prosjekter sammen gjennom kjedet samspill, noe Pilot-E er et eksempel på.

2.5 Kort om det næringsrettede virkemiddelapparatet

Områdegjennomgangen omfatter 18 nasjonale virkemiddelaktører¹² og virkemidler for regional og lokal næringsutvikling som gjennomføres av fylkeskommuner og kommuner. Finansieringen av den næringsrettede delen av virkemiddelapparatet kommer i hovedsak fra sju departementer og fylkeskommunene. I arbeidet har også de norske virkemidlene blitt evaluert opp mot flere internasjonale støtteordninger.

For en mer detaljert beskrivelse av virkemiddelapparatet henvises det til kartleggingsrapporten (vedlegg 1).

2.5.1 Nasjonale virkemiddelaktører

De nasjonale virkemiddelaktørene er virksomheter som har en form for forankring i staten og skal tilby virkemidler til alle norske bedrifter og brukere i inn- og utland. Samlet skal det nasjonale virkemiddelapparatet bidra til å løfte norsk konkurransekraft gjennom økt forsknings- og innovasjonsevne, og derav bidra til nyutvikling, skalering og vekst. Det nasjonale virkemiddelapparatet har også en rolle i å sikre satsinger på områder som anses spesielt viktig for Norge. For å lykkes med dette har det nasjonale virkemiddelapparatet også i oppgave å sikre god nasjonal forsknings- og innovasjonsinfrastruktur, samt en rolle i å mobilisere til norsk deltakelse i europeiske ordninger.

En oversikt og beskrivelse av de nasjonale aktørene vises i Tabell 2.

⁹ En av tre utfordringer løftet frem av OECD (2017) i: *Reviews of Innovation Policy: Norway*. Paris: OECD.

¹⁰ Se for eksempel Jakobsen og Grünfeldt (2006)

¹¹ Dokumentert i Vedlegg 2.

¹² I tillegg kommer SkatteFUNN-ordningen, som i store deler av områdegjennomgangen har blitt behandlet som en egen «kvasiaktør». Denne ordningen administreres av Norges forskningsråd sammen med Skatteetaten, men det har likevel blitt separert ut som en egen del for å tydeligere skille mellom SkatteFUNN-ordningen og Forskningsrådets øvrige programmer.

Tabell 2: Kort beskrivelse av de nasjonale virkemiddelaktørene.

Aktør	Beskrivelse
Argentum fondsinvesteringer	Argentum investerer i unoterte selskaper indirekte gjennom kjøp av aktive eierfond («private equity») med mål om konkurransedyktig avkastning og å bidra til et mer velfungerende kapitalmarked for unoterte selskaper. Argentum har siden oppstart mottatt 4,65 mrd. kroner (nominelt) fra staten. Pr. Q2 2018 hadde Argentum 13,4 mrd. kroner i netto kommittert kapital, hvorav 4,0 mrd. kroner var fra private investorer.
Eksportkreditt Norge	Eksportkreditt tilbyr lånefinansiering som fremmer norsk bedrifter som eksporterer. Finansieringen gis til utenlandske kjøpe av norsk vare- eller tjenesteeksport. Fra 2017 har også Eksportkreditt gitt finansiering til norske kjøpere av skip produsert i Norge. Kredittrisikoen er i sin helhet garantert av GIEK eller private banker.
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF)	FHF skal i samarbeid med fiskeri- og havbruksnæringen identifisere behov for å finansiere forsknings- og utviklingsprosjekter. Disse prosjektene skal sørge for en bærekraftig og lønnsom sjømatnæring. FHF's aktiviteter er finansiert av næringen gjennom en FoU-avgift.
Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)	GIEK stiller garantier på vegne av staten til norske eksportbedrifter, utenlandske importører og/eller partenes banker. GIEK er et supplement til private finansinstitusjoner og skal gi et konkurransedyktig garantitilbud.
Innovasjon Norge	Innovasjon Norge er den største virkemiddelaktøren i Norge, og skal utløse verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Innovasjon Norge gir virkemidler i alle virkemiddelkategorier til både oppstartsbedrifter og etablerte foretak.
Investinor	Investinor sitt formål er å bidra til økt verdiskaping gjennom å tilby risikovillig kapital til norske internasjonalt orienterte konkurransedyktige bedrifter i tidlig vekstfase og med noe fleksibilitet mot ekspansjonsfasen. Investinor skal komplettere det norske markedet for venture- og ekspansjonskapital. Investinor skal også bidra med kompetent og aktivt eierskap i porteføljebedriftene. Selskapets investeringer skal foretas på kommersielt grunnlag, og på like vilkår som private investorer
Norges sjømatråd	Sjømatrådet arbeider for å profilere norsk sjømat internasjonalt og i Norge. Dette gjør de gjennom felles markedsføring i etablerte markeder, men også mot nye markeder. Sjømatrådet har også en rolle i å sørge for at næringen samlet kan søke markedsinnsikt og rådgivning om eksport. Sjømatrådets aktivitet er finansiert av næringen gjennom en markedsavgift.
Norsk Romsenter	Norsk Romsenter representerer Norge i europeisk og andre internasjonale romfora og -programmer. De gir også tilskudd til norske bedrifter og forskningsmiljøer som har eller kan få leveranser til internasjonalt romrelatert eller til anvendelsesområder av betydning for Norge.
Nysnø klimainvesteringer	Nysnø skal bidra til reduserte klimagassutslipp gjennom investeringer. Investeringene skal i hovedsak rettes mot ny teknologi i overgangen fra teknologiutvikling til kommersialisering. Investeringsfokus for selskapet skal være bedrifter i tidlige faser. Selskapet skal investere i unoterte selskaper, og/eller fond rettet mot unoterte selskaper, med virksomhet i, eller ut fra, Norge. Selskapets investeringer skal foretas på kommersielt grunnlag, og på like vilkår som private medinvestorer.
Patentstyret	Patentstyret hjelper næringslivet og andre samfunnsaktører med å håndtere sine immaterielle rettigheter og verdier. Dette gjør de ved å blant annet veilede vedrørende, og behandle, søknader om patenter, varemerker og design. Patentstyret er også sterkt involvert i regionalt og internasjonalt samarbeid på IPR-området.
Siva - Selskapet for industrivekst	Siva skal utløse lønnsom næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskapsmiljøer gjennom å bygge, eie og utvikle infrastruktur for innovasjon i hele landet. Siva arbeider innenfor eiendom og innovasjon, med egne delmål til hvert av områdene.
Design og arkitektur i Norge (DOGA)	DOGA arbeider for å fremme design- og arkitekturdrevet nyskaping i næringslivet og offentlig sektor i Norge. DOGA gjør dette ved å gi økonomisk støtte, øke kompetanse, fasilitere samhandling og profilere norsk design og arkitektur internasjonalt.

Enova ¹³	Enova skal bidra til reduserte klimagassutslipp og styrket forsyningssikkerhet for energi, samt teknologiutvikling som på lengre sikt også bidrar til reduserte klimagassutslipp. Enova skal etablere virkemidler med sikte på å oppnå varig markedsendring. Enovas hovedvirkemiddel er tilskudd, rådgivning og lån (fom. 2018). Enova ble overført fra OED til KLD 1. mai 2018.
Gassnova	Gassnova er Olje- og energidepartementets rådgiver i spørsmål om CO ₂ -håndtering. Gjennom CLIMIT-Demo gir Gassnova tilskudd til forsknings- og utviklingsmiljøer som utvikler og demonstrerer teknologi for å håndtere CO ₂ . Gassnova forvalter statens interesser i teknologiseret på Mongstad (TCM). I tillegg har Gassnova ansvar for å planlegge og følge opp det pågående CCS-fullskalaarbeidet.
Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP)	LUP skal bidra til at flere offentlige virksomheter velger innovative anskaffelser når offentlige de gjør innkjøp fra næringslivet. Dette gjør de ved å støtte næringslivet og de offentlige virksomhetene med å skape en samhandlingsarena hvor partene sammen kan utforme bedre og mer innovative anbudskonkurranser.
Norges forskningsråd	Forskningsrådet skal arbeide for dekke samfunnets behov for forskning ved å fremme grunnleggende og anvendt forskning. Deler av dette arbeidet faller inn under det næringsrettede virkemiddelapparatet, spesielt virkemidler rettet mot oppstartsvirksomheter, næringsrettet forskning og utvikling.
Norwegian Energy Partners (NORWEP)	NORWEP er en stiftelse som ble etablert av NFD, OED og UD sammen med flere energiselskaper og bransjeorganisasjoner. Stiftelsen har til hensikt å fremme norsk energisektor (både olje og gass, vannkraft, vindkraft offshore og solenergi) internasjonalt.
Ungt Entreprenørskap (UE)	Ungt Entreprenørskap er en ideell organisasjon som gir undervisning og bistår elever og studenter i Norge i gjennomføring av ulike entreprenørskapsaktiviteter. UE deler ikke ut tilskudd/midler og er ikke involvert i oppstart av ordinære bedrifter, uansett oppretterens alder. UE er organisert fylkesvis med et koordinerende hovedkontor i Oslo. Organisasjonens arbeid er finansiert fra NFD (27 %), privat næringsliv nasjonalt og lokalt (30 %) samt tilskudd fra skoleeiere (kommuner og fylkeskommuner). Ca. 70 % av tilskuddet fra NDF blir viderefordelt ut til fylkesorganisasjonene.

2.5.2 Regionale og lokale virkemiddelaktører

De regionale og lokale virkemiddelaktørene er definert som aktører som har et interregionalt, regionspesifikt eller lokalt mandat i sine oppgaver. Det er i denne områdegjennomgangen tre aktører som er definert som regionale og lokale, i tillegg til Innovasjon Norge som gjennom sine distriktskontorer har et klart regionalt oppdrag.

Lokale og regionale virkemiddelaktører har en viktig rolle i virkemiddelapparatet. De skal gjennom demokratisk forankring av den politiske styrte delen av næringsutviklingen legge til rette for god regional/lokal næringsutvikling. Selv om det finnes unntak, er de regionale og lokale virkemidlene i stor grad komplementære til de nasjonale virkemidlene. Midlene fra den *regionalt* forvaltede delen utgjør om lag 25 prosent av de samlede støttemidlene i det næringsrettede virkemiddelapparatet.¹⁴

De regionale aktørene er beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabell 3: De regionale virkemiddelaktørene.

Aktør	Beskrivelse
Fylkeskommunene	Fylkeskommunen er en betydelig aktør i den regionale dimensjonen av det næringsrettede virkemiddelapparatet, både som eier, oppdragsgiver og forvalter. Fylkeskommunene er deleier i Innovasjon Norge, oppdragsgiver til Innovasjon Norge, og til kommunale næringsfond. Sist men ikke minst er fylkeskommunene forvaltere av sine egne virkemidler som dels finansieres fra KMD og dels finansieres over egne frie midler. Fylkeskommunen utarbeider blant annet egne tilskuddsordninger, finansierer programmer i egen regi og medfinansierer nasjonale program. Fylkeskommunen tilbyr i dag ikke rene bedriftsrettede virkemidler direkte. Dette gjøres indirekte gjennom Innovasjon Norge samt regionale og kommunale næringsfond.

¹³ Områdegjennomgangens mandat begrenser vurderinger knyttet til Enova til kun å omfatte grenseflater og overlapp med de øvrige delene av virkemiddelapparatet.

¹⁴ Tallet er ekskl. SkatteFUNN. Med SkatteFUNN er tilsvarende tall på 20 prosent.

	Fylkeskommunene er også eiere av de regionale forskningsfondene (RFF), som ble opprettet i 2010. De får sin finansiering direkte fra Kunnskapsdepartementet som et øremerket tilskudd. Formålet med ordningen er å styrke forskning for regional innovasjon og utvikling, å mobilisere til økt FoU-innsats i regionene og å utvikle konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene. Det er syv regionale forskningsfond i Norge som omtales som fondsregioner. Forskningsfondene opererer uavhengig av hverandre, men samarbeider tett med hverandre og Forskningsrådet.
Kommunene	Den lokale forvaltningen av det næringsrettede virkemiddelapparatet kan sees på som kommunenes virkemiddelapparat. Kommunene forvalter det lokale nivået av virkemiddelapparatet, som i stor grad består av næringsfond. Det er stor variasjon mellom kommunene i omfang og innretning på det næringsrettede arbeidet, blant annet som følge av store forskjeller i kommunestørrelse.
Innovasjon Norge	Arbeidsoppgavene til Innovasjon Norges distriktskontorer inkluderer innovasjon og vekst, oppstart, internasjonal satsing, mobilisering av næringsliv, samt rådgivning og kompetansetjenester. Distriktskontorene er tildelt beslutningsmyndighet på saksnivå, gitt at tilskudd eller lån ikke overstiger fastlagte grenser i form av kroner og øre. Disse grensene varierer avhengig av virkemiddel, og er nærmere spesifisert i policy-dokumenter om finansiering.

2.5.3 Internasjonale ordninger

Områdegjennomgangen skal også vurdere norske virkemidler opp mot internasjonale ordninger. Dette arbeidet har vært spesielt fokusert mot mobilisering og grenseflater/overlapp til internasjonale ordninger. Det internasjonale samspillet er viktig for å løfte kvaliteten i norsk forskning og innovasjon og utvikle gode relasjoner for samarbeid mellom næringsliv, forskningsmiljøer og offentlig forvaltning. Det finnes en rekke internasjonale samarbeid rundt forskning, men i områdegjennomgangen har vi lagt vekt på de mest vesentlige ordningene, i samsvar med mandatet fra områdegjennomgangens styringsgruppe. Det finnes derfor samarbeidsprogram og arenaer, eksempelvis Accelerating CCS Technologies, som ikke er trukket frem i gjennomgangen.

EUs nye rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont Europa, tar over etter Horisont 2020 fra 2021. Programmet legger opp til økt samarbeid og nye samarbeidsformer. Programmet skal bidra til å bryte ned disiplinbarrierer og støtte samspill med nye aktører, utenfor den tradisjonelle forskningssfæren. Horisont Europa, og andre viktige europeiske samarbeidsprogram slik som Eureka, Digital Europe og ESAs frivillige programmer, skal bidra til å løse samfunnsutfordringer og løfte den europeiske konkurransekraften.

Tabell 4: Internasjonale støtteordninger.

Ordning / virksomhet	Beskrivelse
Horisont 2020	Horisont 2020 er verdens største forsknings- og innovasjonsprogram. Programmet er åpent for EU-land og samarbeidspartnere. Norske bedrifter og forskningsmiljøer kan delta på linje med kolleger og konkurrenter i andre europeiske land. Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Norsk romsenter ivaretar rollene som nasjonale kontaktpunkt (NCP-er) for H2020. H2020 bidrar med betydelige midler til forskningsaktører og bedrifter i Norge. I tillegg til H2020 finnes det en rekke bilaterale og EU-relaterte programmer for nyskaping og innovasjon.
European Investment Bank	EIB, den europeiske investeringsbanken, ivaretar EU sin utlånsvirksomhet innenfor innovasjon, gründervirksomhet, infrastruktur, samt klima og miljø. EIB sine investeringer skal være bærekraftige og banken er verdens største leverandør av klimafinansiering. European Investment Fund er en del European Investment Bank gruppen. EIF bistår med risikokapital knyttet til SMB-segmentet. EIF er en viktig samarbeidspartner for Innovasjon Norge og bidrar til å øke tilgangen på risikofinansiering i Norge. EIB/EIF vil også spille en viktig rolle i fremtiden når EU introduserer det nye programmet for finansielle investeringer, InvestEU.
European Space Agency / EUs romprogrammer	Både ESA og EU har en rekke romrelaterte programmer. I områdegjennomgangen er de nasjonale følgemidlene til Norsk Romsenter inkludert. Disse midlene skal være med på å mobilisere norske bedrifter til å hente midler fra de europeiske romprogrammene, hvor Norge bidrar med betydelige midler.
Eureka	Eureka er et europeisk rammeprogram som fokuserer på samarbeid mellom små og mellomstore bedrifter, forskningsinstitusjoner og universiteter for å fremme industriell innovasjon.

Digital Europa	Digital Europe Program er EUs nye digitaliseringsprogram som blant annet skal videreføre satsingsområdene som tidligere var organisert rundt CEF Telecom og ISA, som Norge har deltatt i.
Nordic Investment Bank	Nordic Investment Bank (NIB) ble opprettet av de nordiske landene i 1975. I 2005 ble de baltiske landene medlemmer på lik linje med stifterne. NIB skal redusere investeringsbarrierer gjennom kommersiell lånevirkosomhet. NIB fokuserer utlånsvirksomheten rundt ressurs- og energimarkedet, infrastruktur inklusiv transport og telekommunikasjon, industri og tjenesteproduiserende næringer, bank og finansinstitusjoner, samt SMB-markedet.
Nordic Innovation	Nordic Innovation er en nordisk institusjon som jobber for å stimulere til handel og innovasjon på tvers av landegrensene. Organisasjonen er underlagt Nordisk ministerråd og er en sentral aktør i implementeringen av det nordiske partnerskapsprogrammet for handels-, industri- og innovasjonssamarbeid. I perioden 2018 – 2021 fokuserer Nordic Innovation på tre tematiske områder; smart mobilitet og dekning/rekkevidde, helse, demografi og livskvalitet, samt bærekraftig transformasjon av nordisk forretningsliv.

2.5.4 Eiere av nasjonale og regionale virkemiddelaktører

Eier av virkemiddelaktør er den overordnede myndighet (departementet eller en annen forvaltningsenhet) som, uavhengig av tilknytningsform, er hierarkisk overordnet virkemiddelaktøren. Tilknytningsformen legger rammene for styrings- og ansvarsrelasjonene mellom det politisk ansvarlige nivå og utførende nivå. Tilknytningsformer grupperes gjerne i tre hovedformer: Forvaltningsorganer, statseide selskaper og stiftelser. Virkemiddelaktørenes eiere og tilknytningsform er vist i Tabell 5.

Tabell 5: Virkemiddelaktørenes eiere og tilknytningsform.

Eier	Virkemiddelaktør	Tilknytningsform
KD	Norges forskningsråd	Forvaltningsorgan
KLD	Enova	Statsforetak
NFD	Argentum fondsinvesteringer	Statsaksjeselskap
	Eksportkreditt Norge	Statsaksjeselskap
	Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering	Statsaksjeselskap
	Garantiinstituttet for eksportkreditt	Statlig forvaltningsbedrift
	Innovasjon Norge (51 %)	Særlovsselskap
	Investinor	Statsaksjeselskap
	Norges sjømatråd	Statsaksjeselskap
	Norsk Romsenter	Forvaltningsorgan
	Nysnø klimainvesteringer	Statsaksjeselskap
OED	Patentstyret	Forvaltningsorgan
	SIVA - Selskapet for industrivekst	Statsforetak
OED	Gassnova	Statsforetak
Fylkeskommunene	Innovasjon Norge (49 %)	Særlovsselskap
Ingen eier	Design og arkitektur Norge	Stiftelse
	Nasjonalt program for leverandørutvikling	Ingen (program)
	NORWEP - Norwegian Energy Partners	Stiftelse
	Ungt Entreprenørskap	Forening

2.5.5 Finansiering og oppdragsgiveransvar for virkemiddelaktørene

Virkemiddelaktørene finansieres på ulike måter. Figuren nedenfor viser summen av bevilgninger fra alle departementer samt eksportavgiften. Oversikten er basert på utgiftskapitlene i statsbudsjettet, mens flere av aktørene tilfører staten inntekter og/eller har andre inntektskilder (brukerbetaling, andre finansieringskilder). Dette medfører at den reelle kostnaden til flere av aktørene ikke framkommer. Merk også at oversikten inkluderer all finansiering til Norges forskningsråd, også den som ikke er næringsrettet. Bevilgning per departement og aktør er beskrevet i kartleggingsrapporten (vedlegg 1).



¹ Mangler oppdragsbrev til Innovasjon Norge for 2018. Tallet er trolig rundt 100 MNOK høyere, basert på tidligere års bevilgninger.

² En betydelig andel av bevilgningene til Norges forskningsråd er ikke næringsrettede midler. Den næringsrettede andelen utgjør ca. 5 milliarder.

³ En del av midlene som tilføres fylkeskommunene (fra KMD) gir fylkeskommunene videre til Innovasjon Norge.

⁴ Områdegjennomgangens mandat er begrenset knyttet til Enova til kun å omfatte grenseflater og overlapp med resten av virkemiddelapparatet.

Note: For Gassnova er størstedelene av midlene ikke inkludert i denne områdegjennomgangen (kun CLIMIT Demo på om lag 120 MNOK). Norsk Romsenter sine utgifter er knyttet til medlemskap og innbetalinger til internasjonale programmer. Bevilgning til nasjonale følgemidler (kap. 922 post 72) var kun ca. 20 MNOK i 2018.

Kilde: Statsbudsjett, tildelings-, oppdrags- og tilskuddsbrev fra 2017 og 2018. Fullstendig oversikt per departement til hver enkelt aktør finnes i vedlegg 3. Eventuelle supplerende –brev er utelatt.

Figur 3: Finansiering av virkemiddelapparatet. Tallene er hentet fra oppdragsbrev og statsbudsjett. Se vedlegg 1 for en mer detaljert oversikt.

De fleste virkemiddelaktørene mottar bevilgninger gjennom tildelings- og oppdragsbrev fra departementene og fylkeskommunene. FHF og Norges sjømatråd finansieres gjennom en egen eksportavgift på fisk, mens virkemiddelaktørene som ikke formelt sett har en statlig eier mottar tilskudd.

Det bevilges ikke driftsmidler som ordinære utgifter, men egenkapitalaktørene skal finansiere egen drift. Disse aktørene, samt låne-, garanti- og andre aktører som har investeringsvirksomhet representerer likevel en risikoeksponering for staten. Total risikoeksponering per 31.12.2016 er vist i Figur 4.

185 127* MNOK TOTAL KAPITAL TILGJENGELIG (BALANSEN) I 2016			
Argentum	Investinor	Innovasjon Norge	GIEK
5 750 MNOK	1 840 MNOK	16 882 MNOK	98 018 MNOK*
Eksportkreditt (EK)	NIB	SIVA	
76 505 MNOK*	40 690 MNOK **	2 342 MNOK	
37 035* MNOK INVESTERINGER/ NYE LÅN OG GARANTIER TIL NÆRINGSLIVET I 2016			
Argentum	Investinor	Innovasjon Norge	GIEK
1 197 MNOK	501 MNOK	3 593 MNOK	16 710 MNOK*
Eksportkreditt	NIB	SIVA	
10 121 MNOK *	12 226 MNOK**	187 MNOK	

* Dersom man skal se på den samlede risikoeksponeringen innenfor kapitalvirkemidlene i det næringsrettede virkemiddelapparatet må man eliminere garantier utstedt av GIEK på Eksportkredits låneporfølje.

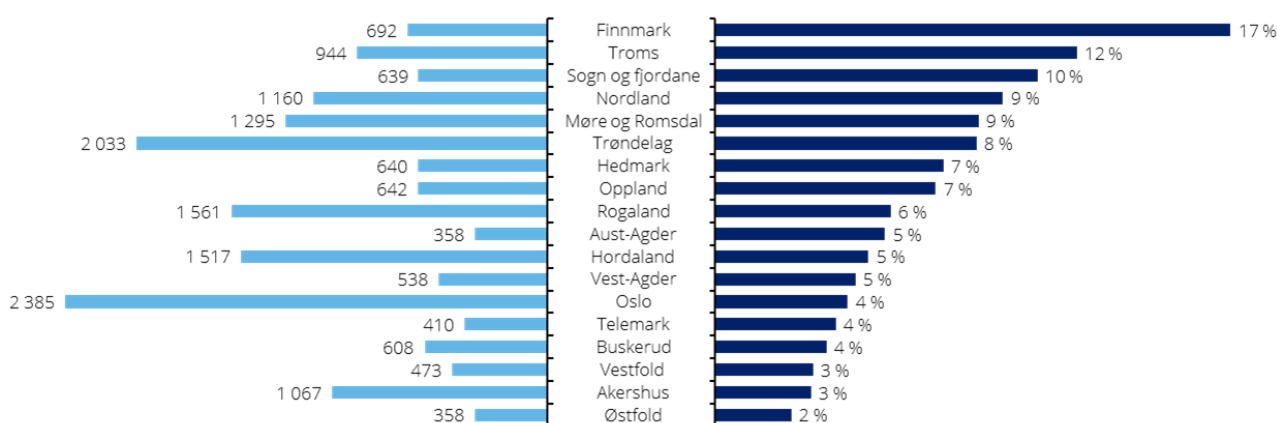
** Beløpene baserer seg på NIB sin årsrapport for 2017. Beløpene er omregnet fra Euro basert på gjennomsnittlig årlig valutakurs for 2016 (1 Euro = 9,2899 NOK), Balansebeløp er basert på Norges totale risikoeksponering i henhold til NIBs årsrapport (Tabell 2). Utlånstallene for NIB inkluderer de samlede utlån. Utlånsbeløpet kan derfor inneholde lån til formål som ligger utenfor det næringsrettede virkemiddelapparat.

Figur 4: Balanse og investeringer for lån, garanti- og investeringsaktørene.

2.6 Brukerne av det næringsrettede virkemiddelapparatet

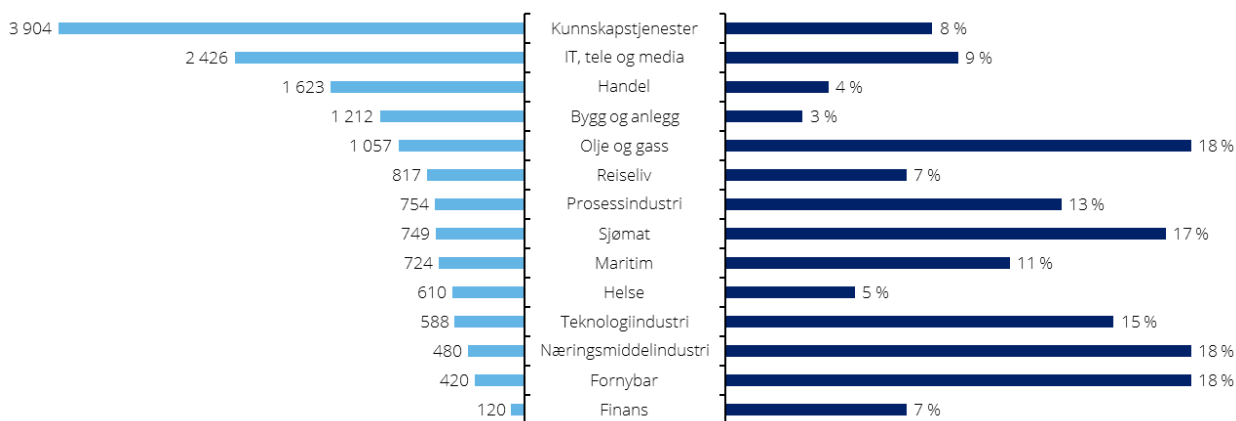
Brukerne, eller kundene, av det næringsrettede virkemiddelapparatet er de foretak/virksomheter som direkte eller indirekte mottar støtte fra virkemiddelaktørene. Brorparten av brukerne er bedrifter, men en stor andel av virkemidlene tildeles også offentlige og andre virksomheter, spesielt fra offentlige og private forskningsmiljøer. Ofte tildeles også støtte til konstellasjoner av offentlige og private aktører. Kartleggingsrapporten om bedriftenes syn på det næringsrettede virkemiddelapparatet gir en detaljert oversikt over brukerne av ulike typer virkemidler, hvilke brukere som får støtte fra de ulike aktørene, utvikling og dreining av virkemiddelbruk over tid m.m. Denne delen gir noen overordnede beskrivelser av brukerne. For flere detaljer og analyser henvises det til kartleggingsrapporten (vedlegg 1).

Det er stor variasjon mellom fylker med hensyn til hvor stor andel av bedriftene som bruker virkemiddelapparatet. Figur 5 nedenfor illustrerer dette og eksempelvis bruker hver sjettede unike foretak i Finnmark virkemiddelapparatet, mens det tilsvarende tallet for Østfold var hver 40. bedrift. Foretakene i Midt- og Nord-Norge bruker virkemiddelapparatet relativt mer enn andre.



Figur 5: Antall brukere per fylke i 2016. Grafen til venstre viser antall brukere i hvert fylke, mens grafen til høyre viser antall brukere relativt til antall registrerte foretak i det enkelte fylke. Kilde: Samspillsdatabasen.

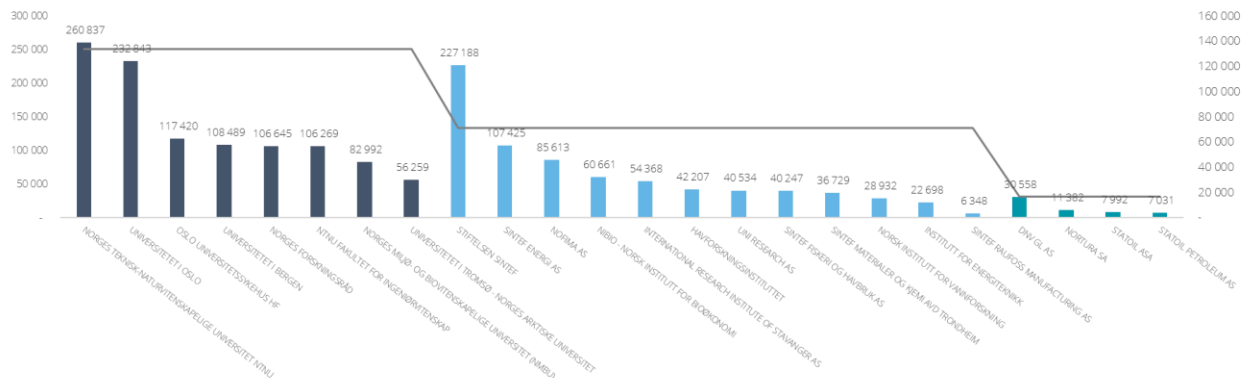
Det største antallet brukere av virkemiddelapparatet finner vi innenfor kunnskapstjenester, IT, tele og media og handel. Relativt til antall foretak registrert innenfor næringene, er det imidlertid foretak innen olje og gass, næringsmiddelindustri, fornybar og sjømat. Se Figur 6 nedenfor.



Figur 6: Antall brukere per næring i 2016. Grafen til venstre viser antall brukere per næring, mens grafen til høyre viser antall brukere relativt til antall registrerte enheter i næringen totalt. Kilde: Samspillsdatabasen.

2.7 Koblingene mellom UoH-sektoren, forskningsinstituttene og virkemiddelapparatet

Universitets- og høyskolesektoren, universitetssykehusene og forskningsinstituttene spiller en viktig rolle i næringspolitikken. Universitetene og forskningsinstituttene er de klart største brukerne av det næringsrettede virkemiddelapparatet. I analyser gjennomført basert på data i virkemiddelbasen kom det frem at 20 av de 24 største brukerne, målt i samlede tilskudd i 2016, var universiteter og forskningsinstitutter. I denne analysen er store programmer utelatt¹⁵, noe som kan medføre at spesielt instituttsektoren i realiteten utgjør en vesentlig større bruker. Figuren nedenfor illustrerer resultatet av analysen. Flere detaljer beskrives i kartleggingsrapporten.



Figur 7: UoH-sektoren og forskningsinstituttene tilskudd i 2016.

UoH-sektoren har en viktig rolle i å bygge forsknings- og innovasjonskapasitet som på sikt skal skape fornying og omstilling. Et godt eksempel på UoH-sektorens viktige rolle innenfor det nasjonale og regionale økosystemet for næringsrettet forskning og innovasjon er NTNU som har fokus på å bidra til bærekraftig verdiskaping, omstilling og økt konkurransekraft gjennom seks sentre for fremdragende forskning (SFF), deltakelse i 16 sentre (vertskap for syv) for forskningsdrevet innovasjon (SFI), deltakelse i syv (vertskap for tre) forskningssentre for miljøvennlig energi (FME) og deltakelse i 11 klynger. Universitets- og høyskolesektoren deltar også i kommersialiseringen gjennom egne inkubatorer og kommersialiseringsselskap (TTO-er).

Universitet og høyskolesektoren bidrar også til utdanning av PhD- og mastergradsstudenter som vil spille en viktig rolle i å bidra til å omsette forskningsresultater til nye konsepter som kan tas med inn i eksisterende næringsliv eller gjennom

¹⁵ Følgende midler til næringsrettede virkemidler er eliminert i overlappsanalysene som følge av mangelfull datakvalitet: 1 111 millioner til instituttsektoren, 350 millioner i øvrig direkte næringsstøtte, 158 millioner i øvrig støtte til UoH-sektoren, samt ca. 100 millioner knyttet til andre mindre forhold.

å etablere nye start-ups. I dialog med UoH-sektoren kommer det frem et ønske og et behov for å styrke samarbeidet mellom sektoren og Innovasjon Norge og å videreutvikle dagens samarbeid med Forskningsrådet. Det forskes for om lag 23 milliarder årlig i UoH-sektoren, og et bedre samspill med virkemiddelapparatet vil kunne bidra til å omsette mer av denne kunnskapen til innovasjon.

3 Prinsipper og avveininger rundt en ny struktur

3.1 Overordnede prinsipper for innretning og organisering av virkemiddelapparatet

3.1.1 Ivaretagelse av mangfold i et forenklet virkemiddelapparat

Kartleggingen av virkemiddelapparatet har demonstrert at systemet er komplekst. Kompleksiteten gjenspeiler seg i unødvendig overlapp og uhensiktsmessige grenseflater. En forenkling er viktig for kostnadseffektivitet, kvalitet, god styring og for å gjøre virkemiddelapparatet mer brukervennlig. I forenklingsarbeidet er det samtidig viktig å ta hensyn til behovet for mangfold for å kunne dekke et spekter av formål, fra å kunne bistå lokale gründerbedrifter i hele landet til internasjonalt forankret forskningsdrevet innovasjon. Virkemiddelapparatet må også kunne håndtere alt fra store finansielle garantier via egenkapitalinvesteringer til bistand til klynger og nettverk.

En total sammenslåing av virkemiddelapparatet til én aktør vil ikke være hensiktsmessig fordi oppgavene er så mange, og fordi det er behov for institusjoner med ulik kultur og kompetanse som ser utfordringene fra ulike vinkler og fokuserer på forskjellige brukergrupper. Samtidig gir dagens fragmenterte struktur med 20 uavhengige institusjoner et sett av styrings- og koordineringsutfordringer som ikke oppfyller betingelsene om å være effektivt, treffsikkert, enkelt og ubyråkratisk.

3.1.2 Bedre styring av virkemiddelapparatet

Vi mener bedre styring av virkemiddelapparatet vil bli viktigere fremover for å styrke måloppnåelsen. Dette innebærer å sikre en god balanse mellom typer av innovasjon, utviklingsfaser, geografi og kategorier av virkemidler. Videre innebærer det å ha gode strukturer for å løpende vurdere effektiviteten i virkemidlene, og for å ha evne til å avvikle satsinger eller virkemidler som ikke bidrar godt nok til måloppnåelsen.

Det er primært fire faktorer som bidrar til et behov for bedre og mer samordnet styring:

1. Dagens fragmenterte virkemiddelapparat bidrar til å øke kompleksiteten over tid ved at alle kjemper for å videreutvikle sine ordninger uten at noen har et tydelig mandat til å forenkle og samordne. Det utvikles en rekke parallelle strategier med formål å fylle ulike hull i virkemiddelapparatet på en måte som vil øke overlapp av aktiviteter og behovet for ressurskrevende koordinering.
2. Flere av målene som er satt for virkemiddelapparatet krever en godt utviklet evne til å konsentrere ressursene på tvers av virkemidler for å løse de aller største utfordringene. Satsingsområder som klima, eksport og skalering av innovative virksomheter krever evne til å mobilisere hele bredden i virkemiddelapparatet for de aller mest verdiskapende initiativene. Dette er vanskelig å oppnå i en fragmentert styringsstruktur.
3. Evnen til å avvikle prosjekter og/eller virkemidler som har realisert sitt formål eller som ikke bidrar tilstrekkelig til formålet er helt nødvendig både for å kunne utvikle nye effektfulle virkemidler innenfor en gitt ramme og for å opprettholde effektiviteten i virkemiddelapparatet over tid. Gjennomgang av et stort antall evalueringer og erfaringer fra arbeidet med denne områdegjennomgangen viser tydelig at både de fokuserte aktørene og de smale evalueringsmandatene medfører at eksisterende tiltak og strukturer forsvares og opprettholdes uten et tilstrekkelig overblikk over helheten.
4. Kostnadene forbundet med koordinering mellom aktørene tillegges systematisk for lite vekt både fra aktørene og i evalueringene. Dette er best illustrert ved gjentatte forklaringer fra aktørene om at overlapp og utydelige grenseflater ikke er noe problem fordi «vi snakker sammen», uten at ressursbruken og kostnadene ved å «snakke sammen» tillegges noen vekt. For å oppnå et kostnadseffektivt virkemiddelapparat er det viktig at kostnadene til koordinering veies mot en konkret vurdering av verdien som skapes i koordineringsarbeidet.

Vi mener styringsutfordringen best kan løses med et fåtall konsoliderte grupperinger av virkemidler og aktører, med et utstrakt mandat for aktiv porteføljestyring innenfor eget område. Flere grupperinger, i stedet for én, bidrar til å sikre mangfold gjennom sterke organisasjoner som ser utfordringene fra ulikt ståsted. Få, sterke grupperinger gjør det mulig å fokusere og redusere omfanget av koordineringsarbeidet. Organisering av virkemidlene i færre konsoliderte enheter med tydelig ledelse vil gjøre det lettere å realisere kostnadssynergier og forenkle samordningsmekanismene. Dette må selvsagt balanseres mot risikoen for store, byråkratiske organisasjoner. Det er derfor viktig at de største aktørene i virkemiddelapparatet, i særdeleshet Innovasjon Norge og Forskningsrådet, etablerer en divisjonalisert organisasjonsstruktur som balanserer faglig fokus og overordnet styring på en god måte.

Departementenes oppdrags- og bevilgningsprosesser bør utgjøre den overordnede porteføljestyringen. Fagdepartementene bør innenfor rammen av regjeringens budsjettprosess beholde mandatet til å fordele midler til ulike formål innenfor virkemiddelapparatet, i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring (MRS). De store aktørene bør få et tydelig mandat til å organisere sine aktiviteter slik at synergier og samspillseffekter utnyttes til å forsterke effektene av oppdrag fra departementene. All slik porteføljestyring hos aktørene må avstemmes med oppdragsgiverne slik at det er sikkerhet for at det ikke undergraver sektorprinsippet. Fagdepartementene har gjennom oppdrag og bevilgninger i budsjettprosessen myndighet til å overstyre virkemiddelaktørenes egen porteføljestyring, men dette bør begrenses for å ikke undergrave styringsmodellen. Aktørene selv må ta ansvar for å synliggjøre at deres porteføljestyring bidrar til å forsterke måloppnåelsen for hver enkelt oppdragsgiver.

Forskningsrådet har etablert en modell for porteføljestyring hvor forskning og innovasjonsprosjekter innenfor tematiske områder ses i sammenheng, på tvers av programmer og søknadstyper. Erfaringer fra omlegging bør evalueres og modellen bør videreføres og utvikles. Tilsvarende prinsipper for porteføljestyring bør videreutvikles i Innovasjon Norge for å sikre at den utvidede porteføljen av virkemidler utnyttes optimalt på tvers av bedrifters utviklingsfase, størrelse, geografi og bransje. Hovedoppgaven for porteføljestyringen i Innovasjon Norge vil være å sikre at virkemidler knyttet til samhandling, finansiering og bedrifts utvikling samvirker godt med både regioner og spesialiserte fagmiljøer for å sikre best mulig effekt av den samlede virkemiddelinnsetten. På eksportområdet vil porteføljestyringen primært ha fokus på fordeling mellom bransje, geografi og bedriftenes utviklingsfase for å sikre fokus på oppdragsgivernes målstyring. Det brede ansvarsområdet stiller større krav til aktiv porteføljestyring som blir videre omtalt i kapittel 6.

Porteføljestyringen må følges av tydelig rapportering der aktørene demonstrerer at de oppfyller hensikten med oppdragene og bevilgningene de mottar. Den må understøttes av tydeligere oppdrags- og eierstyring fra departementene som gir mulighet til å følge opp både at oppdragene utføres etter hensikten og at styrene hos aktørene påser at deres porteføljestyring oppfyller kravet om å forsterke og effektivisere gjennomføringen av oppdragene gjennom å utnytte synergier og samspillseffekter innenfor rammene satt av oppdragsgiver.

3.1.3 Sammenheng mellom formål og innretning av virkemiddelapparatet

Virkemiddelapparatet skal bidra til verdiskapning og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Dette krever at de ulike delene av virkemiddelapparatet innrettes og organiseres på en måte som jobber sammen for å bidra til de store omstillingsutfordringene i norsk næringsliv. I tillegg skal virkemiddelapparatet gi et nasjonalt tilbud med en lavere terskel for å stimulere gründervirksomhet og etablering av småbedrifter i hele landet. Det er imidlertid kritisk at virkemiddelapparatet har en innretning og styringsform som bidrar til å finne riktig balanse mellom et bredt og godt basistilbud på den ene siden og målrettede satsinger mot de viktigste oppgavene på den andre.

Næringspolitikken er politisk bestemt og vil variere over tid. Vi vil legge til grunn at virkemiddelapparatet både skal kunne understøtte en næringsnøytral politikk og spesielle satsingsområder som er en del av det politiske oppdraget på en effektiv måte. Dette kravet kan illustreres gjennom et næringsnøytralt verdiskapningsmål, sterke politiske føringer om økt fokus på klima- og bærekraft, og et underliggende mål om kostnadseffektivitet og god ressursutnyttelse. For å være robust over tid bør det regionale virkemiddelapparatet struktureres på en måte som kan understøtte distriktspolitiske vedtak og politisk besluttede endringer i ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene:

1. *Sikre verdiskapning og skape lønnsomme arbeidsplasser i hele landet.* Dette innebærer at virkemiddelapparatet må ha en god balanse mellom sterke nasjonale kraftsentra og god regional tilknytning. Regionreformen har et klart mål om å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, herunder følger evne til å drive strategisk næringsutvikling. Som det vil utdypes i kapitlet om regionale virkemidler, vil vi anbefale en styrket rolle for fylkeskommunene som oppdragsgiver for et bredere spekter av virkemidler. Vi vil også anbefale at den regionale forvaltningen i virkemiddelapparatet styrkes gjennom bedre lokal samordning, og at det regionale får en tett tilknytning til det nasjonale virkemiddelapparatet for å kunne dra nytte av de totale ressursene. Forskningsbasert innovasjon på høyt nivå, kommersialisering og skalering krever et sterkt nasjonalt virkemiddelapparat som hjelper vekstbedriftene med det største potensialet til å vokse nasjonalt og internasjonalt.
2. *Fokus på klima og bærekraft.* Dette temaet står svært sentralt i hele virkemiddelapparatet, som respons på en av vår tids store samfunnsutfordringer. Det gir seg både utslag i etablering av nye spesialiserte aktører som Nysnø klimainvesteringer og ved at bærekraftig verdiskapning står sentralt i formålet for hele virkemiddelapparatet. Virkemiddelapparatets bærekraftinnretning omtales ytterligere i kapittel 4.11.

3. *Sikre kostnadseffektivitet og minimere kostnadsdrivende overlapp.* Ut over å realisere formålene til de ulike virkemidlene stiller prosjektmandatet tydelige krav til å vurdere tiltak for bedre ressursutnyttelse i virkemiddelapparatet. Dette er førende for våre forslag til forenklinger, og er en viktig årsak til at vi anbefaler en mer konsolidert struktur, der aktørene har bedre mulighet til å oppnå stordriftsfordeler på administrasjonssiden og til å optimalisere virkemidlene for å bedre samspillet og redusere kostnadsdrivende overlapp. Det er også viktig at virkemiddelapparatet struktureres slik at alle grupper av oppdragsgivere har tillit til at oppdrag innenfor virkemiddelapparatets virkeområde gjennomføres på en så god måte at det ikke er behov for å etablere overlappende prosjekter på siden av virkemiddelapparatet.

Kombinasjonen av bred tilstedeværelse, evne til koordinert satsing og fokus på effektivitet vil være førende for våre anbefalinger av løsninger for innretning og organisering av virkemiddelapparatet.

3.2 Ansvars- og arbeidsdeling mellom geografiske nivåer

Norske bedrifter og kunnskapsaktører har tilgang til næringsrettede virkemidler på europeisk, nasjonalt og regionalt nivå. Et sentralt spørsmål blir da hvordan ansvars- og arbeidsdelingen bør være mellom ordningene som tilbys på disse tre geografiske nivåene.

Når det gjelder innretningen av de nasjonale virkemidlene, står man overfor en sveining mellom å komplementere internasjonale virkemidler for bedre total ressursutnyttelse, eller å speile de internasjonale for å hjelpe at nasjonale bedrifter/miljøer når opp på internasjonale konkurransearenaer. Til dette dilemmaet anbefaler vi at strategisk viktighet og norske miljøers konkurranseposisjon internasjonalt legges til grunn for å bestemme innretningen av de nasjonale virkemidlene:

- Høy strategisk viktighet og lav konkurranseevne tilsier speiling av ordningene for at norske miljøer skal kunne bygge kapabilitet og kapasitet gjennom norske ordninger for å styrke sin internasjonale konkurranseevne
- Høy strategisk viktighet og høy konkurranseevne tilsier komplementering, fordi det er grunn til å tro at norske miljøer vil nå opp i konkurransen på internasjonale ordninger

Vi anbefaler tilsvarende grunnprinsipp i arbeidsdelingen mellom nasjonalt og regionalt nivå. På områder som anses som strategisk viktig å utvikle regionalt, bør regionale virkemidler bidra til å kvalifisere til nasjonale virkemidler ved å bygge regional kapasitet på områder hvor miljøene i regionen har svak nasjonal konkurranseevne. Senere i dette kapittelet beskriver og anvender vi et konseptuelt rammeverk for hvordan dette overordnede prinsippet for ansvars- og arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå kan konkretiseres og operasjonaliseres.

Felles ansvar for å sikre god mobilisering

Områdegjennomgangen har tre mål: 1) et brukervennlig virkemiddelapparat, 2) ryddige grenseflater, og 3) avklarte roller som sikrer et godt samspill mellom virkemidler på ulike nivåer. Organiseringen bør tilrettelegge for at de ulike virkemiddelaktørene på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå komplementerer hverandre. Dette innebærer også mobilisering til andres virkemidler, der disse er bedre egnet. Valg av organisering vil påvirke hva slags henvisningskompetanse virkemiddelaktørene bør ha.





Henvisningskompetansen regionalt og lokalt bør bygges slik at den bidrar til å mobilisere til nasjonale ordninger. Heterogeniteten i det regionale, og ikke minst det lokale, forvaltningsnivås virkemidler tilsier at det kan være vanskelig å sikre en like god henvisningskompetanse fra nasjonalt til regionalt/lokalt. Nasjonale virkemiddelaktører bør likevel ha en generell henvisningskompetanse, slik at de kan mobilisere til de største og mest generiske regionale og lokale virkemidlene, som for eksempel regionale forskningsfond.

Selv om det er et felles ansvar å sikre mobilisering til internasjonale program ligger det et spesielt ansvar på de nasjonale aktørene å mobilisere til internasjonale samarbeidsprogrammer hvor Norge deltar. Spesielt gjelder dette Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Norsk Romsenter. For EUs nåværende rammeprogram (Horisont 2020) har Innovasjon Norge det nasjonale oppfølgingsansvaret for SMB-instrument¹⁶, Fast Track to Innovation og Innovation

¹⁶ Dette inkluderer finansielle instrumentene Innovasjon Norge i dag mobiliserer til gjennom samarbeid med EIF og som flyttes inn i Invest EU. Disse midlene vil støtte fire politikkområder: (1) bærekraftig infrastruktur; (2) forskning, innovasjon og digitalisering; (3) små og mellomstore bedrifter; og (4) sosiale investeringer og ferdigheter. Det er naturlig at Innovasjon Norge fortsatt ivaretar en slik rolle for område 2.

Support Actions, Norsk Romsenter ansvar for romforskning, mens Forskningsrådet har ansvar for mobilisering til øvrige virkemidler som utgjør hovedparten av rammeprogrammet.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan mobiliseringsansvar kan plasseres med øvrige oppgaver på de ulike nivåene i virkemiddelapparatet.

Internasjonalt 	Europa (Horizon, Eureka, CEF, ESA etc): <ul style="list-style-type: none"> • Øke den europeisk konkurransekraften • Løse globale eller europeiske samfunnsutfordringer • Økt samspill mellom bedrifter, innovasjonsmiljøer og forskningsmiljøer på tvers av landegrenser 	Bilateralt (Accelerating CCS Technologies) <ul style="list-style-type: none"> • Løse globale samfunnsutfordringer Nordisk (Nordic Innovasjon, NIB) <ul style="list-style-type: none"> • Sikre økt nordisk konkurransekraft
Nasjonalt 	Nasjonalt virkemiddelapparat: <ul style="list-style-type: none"> • Sikre satsinger på områder som anses spesielt viktig for Norge, herunder sæmorske fokusområder • Skape nasjonale spydspisser • Sikre fremtidig nasjonal konkurranseevnene • Sikre nasjonal forsknings- og innovasjonsinfrastruktur • Mobilisere til europeiske ordninger 	
Regionalt 	Regionalt virkemiddelapparat: <ul style="list-style-type: none"> • Sikre regional demokratisk tilstedeværelse i beslutninger som omhandler næringsutvikling i regionen • Underlette for utvikling av forsknings og innovasjonskompetanse i regionen • Sikre regional innovasjonsinfrastruktur • Mobilisere til nasjonale ordninger 	
Lokal 	Lokalt virkemiddelapparat <ul style="list-style-type: none"> • Sikre lokal demokratisk tilstedeværelse i beslutninger som omhandler næringsutvikling i regionen • Utnytte lokale fortrinn • Løse lokale utfordringer • Sikre god henvisningskompetanse 	

Figur 8: Eksempel på oppgaveløsning og mobiliseringsansvar på ulikt nivå i virkemiddelapparatet.

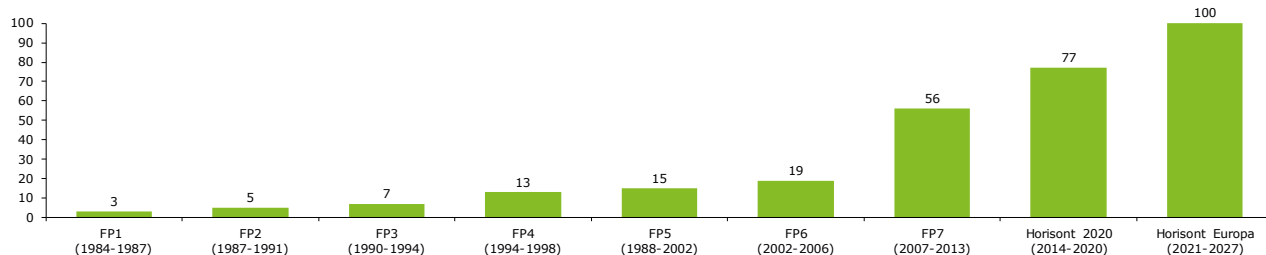
Norge står seg godt på å delta i internasjonale forsknings- og innovasjonsprogram, forutsatt at man klarer å hente hjem en akseptabel returandel. Som EØS-land kan Norge innta en proaktiv rolle knyttet til hvilke program man velger å delta i. Det er likevel viktig at en eventuell kraftig økning i finansiering av norsk deltakelse sees opp mot den samlede finansieringen av næringsrettede virkemidler i Norge.

3.3 Horisont Europa - EUs nye rammeprogram

Horisont Europa, bygger videre på erfaringene fra dagens Horisont 2020-program, men har et sterkere fokus på innovasjon og misjonsdrevne porteføljer («missions»¹⁷) som skal bidra til å løse økonomiske, politiske, sosiale og miljømessige utfordringer, med sterkere krav til målbare effekter. Fra etablering av det første forskningsprogrammet i 1984 til i dag har satsingen på forskning og innovasjon økt betydelig i omfang. Norge har deltatt i EUs rammeprogram siden etableringen av FP 4 i 1994. Figuren nedenfor viser størrelsen på de ulike forskningsprogrammene i milliarder euro. Endelig ramme for Horisont Europa forventes avklart tidligst ved utgangen av 2019.¹⁸

¹⁷ Med «missions» menes ambisiøse, dristige mål for å takle store samfunnsproblemer og som er co-designet av borgere, interessenter, Europaparlamentet og medlemslandene. Innføringen av «missions» på overordnet nivå i tråd med Mazzucato-rapporten (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>) og som anbefalt i LAMY-rapporten.

¹⁸ Europakommisjonen har foreslått en ramme på 100 milliarder euro for Horisont Europa (Kilde: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-research-innovation_en.pdf). EU-parlamentet har indikert en ramme på inntil 120 milliarder euro for Horisont Europa.)



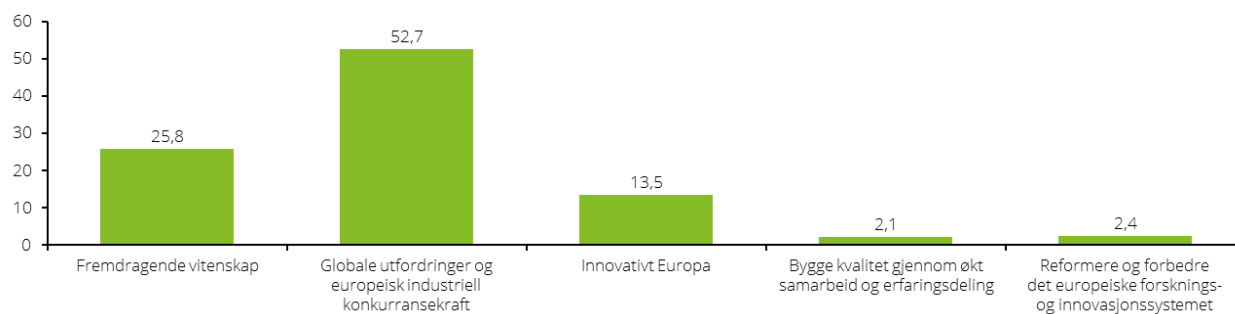
Figur 9: Utvikling i de europeiske forskningsprogrammernes størrelse fra 1984.

Horisont Europa vil ha hovedfokus på tre hovedpilarer: 1) fremragende vitenskap, 2) globale utfordringer og europeisk industriell konkurransekraft, og 3) Innovativt Europa. Viktige nyvinninger i programmet er «missions» (faller i hovedsak inn under pilar 2), etablering av EIC, det europeiske innovasjonsrådet (pilar 3), og satsing på økosystemer for innovasjon (pilar 3). I tillegg til disse nyvinningene, har kommisjonen lagt til grunn at Horisont Europa skal medføre en kraftig forenkling for brukere og styrke samhandlingen med andre EU-program.¹⁹ Figur 10 viser den tematiske oppbyggingen av Horisont Europa.



Figur 10: Programstruktur for Horisont Europa.²⁰

Selv om Horisont Europa bygger videre på erfaringene fra Horisont 2020 medfører den nye innretningen en betydelig endring knyttet til innovasjonsområdet. Etableringen av EIC kan sees som en større konsolidering av innovasjonsvirkemidler på tvers av små, mellomstore og store selskap. Det er også lagt opp til en større samhandling mellom aktører samlet sett og på tvers av nivå og selskapsmodenhet i de misjonsdrevne programmene. Selv om det i Horisont Europa er en kraftig økt satsing på åpen innovasjon med 13,5 milliarder euro, hvorav 10 milliarder euro er budsjettet til det europeiske innovasjonsrådet, er i overkant av halvparten av rammene budsjettet til pilar 2 (Globale utfordringer og industriell konkurransekraft). Programmet er således ikke en videreføring av Horisont 2020, men en evolusjon med vesentlige endringer fra tidligere rammeprogram.



Figur 11: Rammer innen Horisont Europa.

Endringer i organisering og struktur fra Horisont 2020 til Horisont Europa vil medføre et behov for å se nærmere på hvordan Norge organiserer sitt arbeid rundt EUs forskningsprogram. Hvis et mål om at norske fagmiljøer skal hente

¹⁹ Kilde: Europakommisjonen; (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-research-innovation_en.pdf)

²⁰ Kilde: Europakommisjonen

hjem to prosent av de konkurranseutsatte midlene i Horisont 2020 skal videreføres til Horisont Europa, er det viktig å avklare de nasjonale aktørenes rolle og ansvarsdelingen i arbeidet med å ta i bruk og mobilisere til virkemidlene.

I Horisont 2020 har Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Norsk Romsenter egne dedikerte ansvarsområder i hvor de ivaretar rollen som nasjonale kontaktpunkt (NCP-er). Vi tror en organisering med nasjonale kontaktpunkter er hensiktsmessig også for Horisont Europa. Vi tror også det er et viktig prinsipp at aktører som jobber tett opp mot potensielle brukere av de internasjonale virkemidlene bør ha en fremtredende rolle i mobiliseringen til disse. En klar fremtidig rolledeling vil redusere muligheten for oppbygging av dublerende kapasitet og kompetanse i virkemiddelapparatet, samt redusere behovet for løpende koordinering i det operative arbeidet rundt Horisont Europa mellom aktørene. Koordineringen bør skje på strategisk nivå, hvor det er hensiktsmessig at Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Siva og Norsk romsenter har et godt samarbeid om hvordan Norge samlet sett mobiliserer til ulike internasjonale ordninger som eksempelvis Horisont Europa, ESA, Invest-EU, Erasmus og Digital Europe. Et slikt samarbeid bør også kunne involvere UoH-sektoren, industrien og andre viktige aktører med inspirasjon regjeringens strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU²¹ og fra 21-prosesser.²²

Det nye rammeprogrammet vektlegger økt samfunnseffekt av forskningen, dvs. å investere mer i forskning som har et anvendelsessiktemål og mer i skalering og forretningsutvikling basert på den anvendte forskningen.

- Fremragende vitenskap (pilar 1) er sterkt knyttet til den forskningsrettede delen av virkemiddelapparatet, med hensikt å fremskaffe ny kunnskap.
- Globale utfordringer og europeisk industriell konkurransekraft (pilar 2) baserer seg i stor grad på samhandling med sterkt fokus på økosystem for løse globale utfordringer gjennom ny kunnskap og sikre vekst gjennom industriell konkurransekraft for Europa. Dette går mer på tvers av forsknings- og innovasjonsagendaer.
- Innovativt Europa (pilar 3) er i hovedsak knyttet til vekst gjennom økt innovasjonskraft, og har et mer rendyrket fokus på innovasjon.²³

Gitt dagens organisering vil det vært hensiktsmessig å gi Forskningsrådet hovedansvar for oppfølging og mobilisering av pilar 1-programmer og Innovasjon Norge hovedansvar for oppfølging og mobilisering av pilar 3-programmer. Både Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Siva og Norsk Romsenter kunne hatt ansvar for ulike elementer av pilar 2-programmer. Med unntak av ansvaret for romforskning som bør ivaretas av Norsk Romsenter anser vi likevel at det overordnede ansvar for mobilisering til pilar 2 legges til Forskningsrådet, men med sterke føringer om samarbeid med spesielt Innovasjon Norge og Siva.

Selv om man plasserer hovedansvaret for en pilar hos en organisasjon betyr det nødvendigvis ikke at alle NCP-ene innenfor området skal være lokalisert i en organisasjon. Det kan være naturlig at IN og SIVA har enkelte NCP-er innenfor pilar 2, mens Forskningsrådet kan ha NCP for deler av pilar 3, eksempelvis knyttet til EIC Pathfinder. Dette forutsetter dog et behov for en klar og tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom aktørene hvor man tydeliggjør totalansvaret for pilaren, ansvaret for ulike virkemidler og ansvar for å mobilisere til ordningene.

3.4 Prinsipper for utforming av virkemidler

I kapittel 2 ble de ulike virkemiddeltypene beskrevet. En opprydding i aktørstrukturen i det næringsrettede virkemiddelapparatet vil være forenklende fra et styringsperspektiv. Det vil også bidra til et mer oversiktlig overordnet tilbud for brukerne. Sammenslåing av aktører vil imidlertid ha en begrenset forenklende effekt hvis man ikke samtidig forandrer og forenkler virkemidlene.

Vi anbefaler en dreining mot færre, men åpne virkemidler framfor flere tematiske virkemidler. En del av overlappene og de uklare grenseflatene som har blitt identifisert i vårt arbeid skyldes at det finnes et stort antall ordninger.²⁴ I flere av disse tilfellene finnes det ett eller flere tematiske virkemidler som helt eller delvis kunne inngått i et allerede

²¹ Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet med EU – Horisont 2020 og ERA, Kunnskapsdepartementet, 2014

²² Erfaringer fra departementenes forskningsutvalg bør også legges til grunn for å vurdere hvordan dette best bør samordnes

²³ Elementer innenfor pilar 3, spesielt EIC-pathfinder og økosystem for innovasjon, har tydelig sammenheng med pilar 2-aktivitetene.

²⁴ Kartleggingsrapporten (vedlegg 2) viser at det var 181 aktive virkemidler (programmer/ordninger) i 2016. Mange av disse er små og i en del tilfeller tematisk avgrenset eller rettet mot bestemte næringer og/eller regioner. Eksempler er BIONÆR, MABIT, Bioøkonomiordningen og kondemneringstilskudd til skip i nærskipsfart.

eksisterende åpent (ikke-tematiske) virkemiddel. Samtidig finnes det også områder hvor opprettelse av åpne virkemidler kan erstatte flere tematiske virkemidler. De tematiske virkemidlene har ofte til hensikt å understøtte «missions» eller sektorsatsinger, og er ofte begrunnet i usikkerhet om eksisterende virkemidler kan mobiliseres på en god nok måte. Eierne og oppdragsgiverne må ha styringsrett til å ivareta slike satsinger, men det bør primært gjøres ved å utnytte handlingsrommet som større, åpne virkemidler gir. I praksis kan dette gjøres ved å øremerke midler mot en satsing innenfor et åpent virkemiddel, eller ved å foreta tematiske utlysninger innenfor et åpent virkemiddel. BIA-programmet er et godt eksempel på et slikt stort, åpent virkemiddel.²⁵ Færre, men åpne, virkemidler vil forenkle tilbudet til brukerne og reduserer faren for at gode enkeltprosjekter ikke blir støttet fordi de ikke passer inn i de tematiske rammene. Åpne virkemidler vil også kunne bidra til et større søknadstilfang, og kan dermed også bidra til sterkere konkurranse og hyppigere tildelinger.

Åpne ordninger med øremerkede utlysninger gir departementene og virkemiddelaktørene en kostnadseffektiv og fleksibel måte å ivareta «missions», sektorsatsinger og endrede politiske prioriteringer på, heller enn ved å opprette nye aktører eller virkemidler. Omfang og innretning på utlysninger kan da endres for hver nye utlysingsrunde, mens det kreves langt mer omfattende prosesser for å legge ned virkemidler og aktører. Det er en risiko for at åpne, større virkemidler skal bli enda mer krevende å legge ned. Vi mener likevel at fleksibiliteten åpne virkemidler tilbyr til eiere, oppdragsgivere og aktører oppveier denne ulempen. Denne anbefalingen er et viktig ledd for å nå målet om et mer robust virkemiddelapparat - på virkemidelnivå.

Brorparten av virkemidlene er i dag rettet mot tilbudssiden. Kartleggingen av kompetansen i virkemiddelapparatet viste at samtlige aktører besitter betydelig kompetanse innenfor sine ansvarsområder. Samtidig påpekte kompetansekartleggingen at det er relativt lav fornyelsestakt hos mange virkemiddelaktører. Dette skaper etter vår oppfatning en risiko for at virkemiddelapparatet kan bli for mye tilbudsstyrt ved at brukerne får tilbud om bistand basert på den kompetansen aktørene til enhver tid har, i stedet for den kompetansen de faktisk trenger i sin utvikling.

Vi anbefaler derfor en økt prioritering av virkemidler rettet mot etterspørselssiden som kan bidra til å redusere risikoen for et for tilbudsstyrt virkemiddelapparat. Dette gjelder spesielt innovative offentlige anskaffelser.²⁶ Det offentlige bruker om lag 500 milliarder årlig på offentlige innkjøp, og det er derfor også store potensielle gevinster forbundet med å implementere nye teknologier, produkter, tjenester og prosesser i offentlige virksomheter.²⁷ I tillegg representerer de offentlige innkjøpene et enormt stort hjemmemarked for innovative norske bedrifter. Koblingen mot innovasjon og verdiskaping i næringslivet kan dermed ha en stor positiv synergieffekt. Offentlige virksomheter bruker i dag innovative anskaffelser i for liten grad²⁸, og det er derfor et stort uforløst verdiskapingspotensial for både bedrifter og offentlige virksomheter.²⁹

3.5 Eksportutfordringen

Suksess på eksportmarkedet er svært viktig for utvikling av lønnsomme arbeidsplasser i Norge, og for å understøtte en verdiskapende og positiv omstilling av norsk næringsliv. For en liten, åpen økonomi som den norske, med et svært begrenset nasjonalt marked, vil suksessfull skalering som regel forutsette suksess i eksportmarkedet. For å lykkes med å få innpass i attraktive eksportmarkeder må det som regel brukes store ressurser på markedsforståelse, markedstilgang og formelle prosesser i land med fremmede kulturer og legale rammer. Små bedrifter, og bedrifter i en tidlig vekstfase, vil ofte ikke ha ressurser til å ansette personer med slik kompetanse på tvers av alle relevante markeder. Selv energibransjen som Norges største og sterkeste næring har valgt å samle krefter i NORWEP for å kunne støtte medlemsbedriftene i deres internasjonale satsing. Andre sterke eksportnæringer har også etablert tilsvarende organisasjoner på utsiden av virkemiddelapparatet, som for eksempel Norges Maritime Eksportører. Mindre bedrifter eller oppstartsbedrifter som ikke har tilgang til å dele kompetanse og infrastruktur fra sterke næringsorganisasjoner vil ofte mangle kompetanse og kapasitet til å forstå og posisjonere seg i viktige eksportmarkeder. Dette er en potensiell

²⁵ Det er liten grunn til å frykte at brede, åpne programmer vil gå på bekostning av forskningskvalitet. I evalueringen av BIA-ordningen (2017) skriver Samfunnsøkonomisk analyse følgende: «BIA har vist at fjerning av tematiske føringer ikke har svekket kvaliteten på søknadsmassen – snarere tvert imot. Det har vært en viktig stimulans for noen næringer å måtte strekke seg for å utvikle kvalitativt gode søknader.»

²⁶ Det foregår også et arbeid med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor, www.offentliginnovasjon.no.

²⁷ Meld. St. 22 (2018-2019) – Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

²⁸ Dette bekrefter både av LUP og Difi i sin årsrapport for 2018.

²⁹ Det er også flere gode eksempler på at offentlig innkjøpsmakt kan brukes som et effektivt verktøy for å understøtte ulike bærekraftsmål.

markedssvikt som kan hindre neste generasjon med vekstbedrifter i å utnytte det fulle eksportpotensialet. Gode kompetansemiljøer i virkemiddelapparatet som kan hjelpe enkeltbedrifter med å kvalifisere seg i viktige eksportmarkeder vil derfor etter vår oppfatning være et viktig bidrag til internasjonal skalering av norske vekstbedrifter.

Internasjonalisering er også et viktig tema for kapitalvirkemidlene. Det er en solid struktur og et godt tilbud for eksportfinansiering av kapitalvarer gjennom Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Eksportkreditt AS (Eksportkreditt). De største og mest kraftfulle virkemidlene er innrettet mot finansiering av kapitalvarer som er egnet for pantesikret kjøperfinansiering. Balansen mellom ulike garantiordninger bør utvikles over tid for å understøtte ønskede endringer i eksportstrukturen.

Kapitaltilgangsutvalget fremhever egenkapitalfinansiering av bedrifter i tidlig vekstfase (venture-finansiering) som en av de store uløste utfordringene i kapitalmarkedet. I vår vurdering av egenkapitalvirkemidler i kapittel 8 påpeker vi at manglende kapitaltilgang til norske venture-bedrifter også har sammenheng med mangel på investeringsobjekter som oppfyller de kravene som stilles av ledende venture-investorer. Eksportrådgivningen bør derfor også fokusere på å hjelpe norske vekstbedrifter til å få innpass i relevante internasjonale økosystemer som kan øke både privat kapitaltilgang og styrke forutsetningene for å lykkes med internasjonal skalering.

Vi mener suksess på eksportområdet er så viktig for verdiskapende omstilling av norsk næringsliv at dette bør tillegges større vekt i virkemiddelapparatet. Dette gjelder særlig bistand til skalering og vekst, der internasjonal suksess i de fleste tilfeller er nøkkelen til å lykkes. Det brukes allerede betydelige ressurser på eksportrettede virkemidler i flere av de eksisterende aktørene, og vi mener samling av kompetanse og en mer hensiktsmessig organisering av eksisterende eksportvirkemidler kan gi bedre stimulering av eksport for å skape lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. I forbindelse med endringene bør også oppgaver, størrelse og bemanning av utekontorene vurderes. Vi mener det er behov for økt prioritering av bistand til enkeltbedrifters markedstilgang og tilgang til internasjonale økosystemer fremfor til generell profilering og markedsføring. Det er også muligheter til å både styrke relevansen og redusere kostnadene ved utekontorene ved å satse mer på lokal spisskompetanse fremfor kostbare etableringer med utestasjonerte nordmenn.

Eksport, skalering, internasjonalisering og venture-investeringer bør etter vår oppfatning sees i sammenheng for å bistå innovative bedrifter i internasjonal skalering. Utgangspunktet for dette er det viktige samspillet mellom deal-flow, kompetanse og kapital for å bidra til vellykket internasjonal skalering av innovative virksomheter. Dette vil kreve en fornyelse av eksportrådgivningsvirkemidlene både i Norge og ved utenlandskontorene.

3.6 Hvordan finne en god overordnet struktur og styringsmodell

Det er sterke argumenter for å samle de næringsrettede virkemidlene i få og store organisasjoner. Avhengighet mellom ordninger, enten i form av komplementaritet³⁰ eller kjedet samspill³¹, trekker i retning av felles organisering. Dette skyldes at det er gevinster forbundet med å koordinere ordningene, for eksempel i form av felles utforming, målgrupper og seleksjonskriterier. I tillegg er det enklere å realisere synergier mellom ordninger innenfor samme organisatoriske enhet heller enn mellom ulike enheter. Stordriftsfordeler i fagmiljøer og i forvaltningen av ordningene trekker også i retning av felles organisering. Felles organisering kan også gi økt intern kompleksitet og større behov for formalisering og sentral styring som kan lede både til økte administrasjonskostnader og svekket evne til å tilpasse virkemiddelbruken til endrede behov og utfordringer.

Med flere spesialiserte aktører som har mulighet til å skreddersy sine tilbud til målgruppens behov, vil konkurranse og markedsmekanismer kunne lede til at de beste løsningene og ordningene vokser frem og blir brukt mer. På den andre siden vil denne formen for organisk dynamikk over tid lett kunne føre til voksende overlapp mellom ordninger, manglende oversikt over det samlede tilbudet, og dermed til redusert brukervennlighet og redusert effektivitet. I tillegg vil et slikt fragmentert virkemiddelapparat være vanskeligere for eierne og oppdragsgeverne å styre på en helhetlig måte, noe som vil svekke muligheten for å bruke virkemiddelapparatet til å løse store, komplekse samfunnsutfordringer.

³⁰ To virkemidler er komplementære – og dermed gjensidig forsterkende – dersom en bruker øker nytten av ett virkemiddel ved å ha tilgang til et annet virkemiddel samtidig.

³¹ Kjedet samspill foreligger når *effekten* av ett virkemiddel er større dersom man tidligere har mottatt et annet virkemiddel.

Våre anbefalinger forsøker å balansere hensynet til stordriftsfordeler og avhengighet mellom virkemidlene og hensynet til fleksibilitet og organisk dynamikk. Konkret anbefaler vi å dele inn det næringsrettede virkemiddelapparatet i fire distinkte grupperinger. Innenfor disse grupperingene bør det være rom for spesialistmiljøer med betydelig faglig autonomi, men uten egen administrativ kostnadsstruktur. I tillegg vil virkemiddelapparatet som økosystem ha en rekke omkringliggende virksomheter som også er med på å utgjøre det totale økosystemet som skal bidra til verdiskaping. I tillegg vil vi anbefale en sterk regional struktur som forvalter et bredt spekter av virkemidler med nærhet til brukerne.

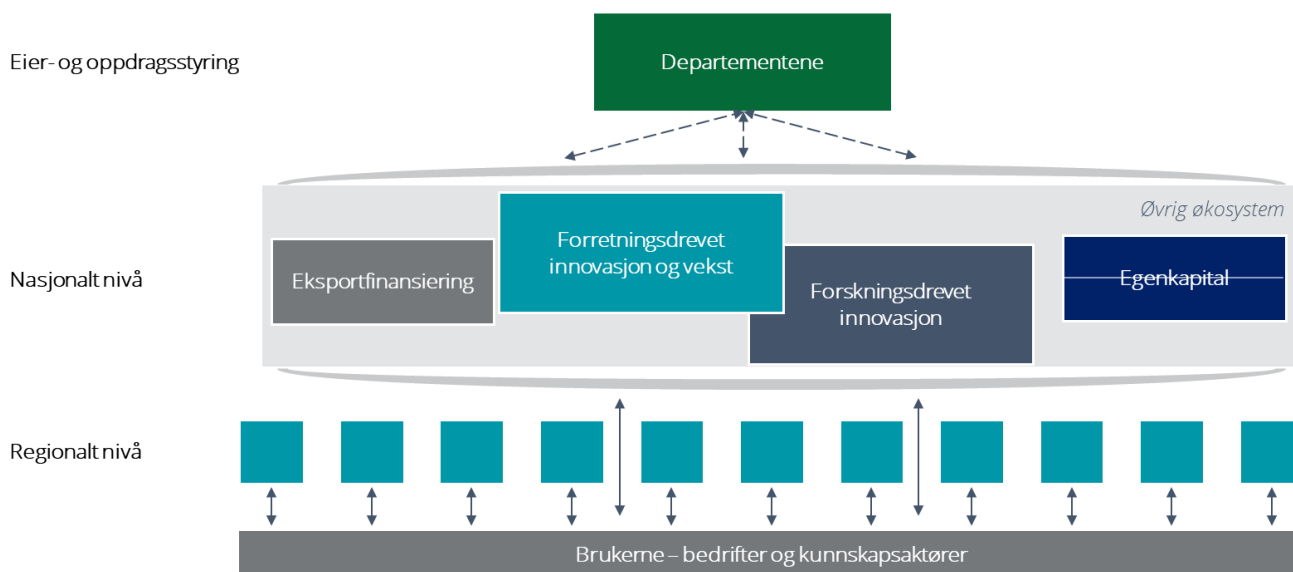
4 Overordnet struktur og styringsmekanismer

4.1 Anbefalt overordnet struktur og styringsmodell

Vår anbefaling er at virkemiddelapparatet bygges opp av fire komplementære deler:

- *Forretningsdrevet innovasjon og vekst* bygges opp rundt Innovasjon Norge som en helt sentral aktør som kan integrere et bredt spekter av virkemidler i et kjedet samspill. For å kunne håndtere bredden i oppgaver og kompetanseområder på en god måte bør det etableres faglig sterke divisjoner med betydelig autonomi, samordnet i en lederstruktur med evne til å se helhet og prioritere på tvers av divisjonene. Denne virksomheten vil være landsdekkende. Det er flere alternativer for omfang og organisering som vil utdypes senere.
- *Forskningsbasert innovasjon* bygges opp rundt Norges forskningsråd, og vil ha ansvar for de nasjonale forskningsdrevne innovasjonsprogrammene. Det bygges videre på Forskningsrådets etablerte styringssystem, inkludert porteføljestyringsmodellen. Finansielt vil dette være den største aktøren i virkemiddelapparatet, med mer fokus på store prosjekter og brukere enn for eksempel Innovasjon Norge. Virkemidlene for forskningsdrevet innovasjon bør, som i dag, tildeles gjennom nasjonale konkurransearenaer for å sikre at de beste prosjektene og kunnskapsmiljøene vinner, og derigjennom forsterke norske konkurransefortrinn.
- *Eksportfinansieringsaktøren* bygges opp rundt GIEK og Eksportkreditt for å etablere en sterk og effektiv organisasjon for eksportfinansiering. Andre store finansielle garantiprodukter i GIEK og eventuelt nye eksportrettede låneordninger vil også høre hjemme her. Denne aktøren vil fokusere på lån og garantier, og vil ha et tett samspill med en konsolidert eksportrådgivningsenhet for at de sammen kan levere et helhetlig eksportstøtteprodukt til hele spekteret av norsk næringsliv. Eksportrådgivningsenheten kan være en egen divisjon sammen med Eksportfinansieringsaktøren eller i Innovasjon Norge.
- *Egenkapitalgruppen* vil omfatte Argentum, Nysnø klimainvesteringer og Investinor. Nysnø og Investinor bør integreres i en felles administrativ struktur med to investeringsteam med ulikt investeringsfokus.

I tillegg vil vi anbefale at Innovasjon Norge får ansvaret for en førstelinjetjeneste for hele virkemiddelapparatet, med breddekompetanse om hele virkemiddelapparatet og henvisningslogikk til de øvrige aktørene. Gründersenteret i Førde videreføres som førstelinje med dagens oppgaveportefølje. Det bør i tillegg være fysisk førstelinje i hver region med tilsvarende bredde- og henvisningskompetanse. Dette vil til sammen utgjøre et samlet grensesnitt mot brukerne.



Figur 12: Anbefalt ny overordnet struktur.

Noen aktører har særskilte finansieringsmodeller eller andre særegenheter som gjør dem mer krevende å plassere i disse grupperingene. Dette gjelder særlig Sjømatrådet, FHF og NORWEP med hensyn til finansiering, og Ungt Entreprenørskap, Norsk Romsenter og Patentstyret for øvrig. Vi mener det vil skape en unødvendig komplisert struktur

hvis man dimensjonerer virkemiddelapparatet som helhet for å ivareta disse spesialtilfellene. Dersom disse aktørene ikke passer inn i den helhetlige anbefalingen for innretning og organisering av virkemiddelapparatet, mener vi det er bedre å la disse institusjonene bestå som selvstendige enheter innenfor eller utenfor virkemiddelapparatet enn å komplisere totalstrukturen for å gi plass for slike særordninger.

Vår anbefaling er at det bør likevel tilstrebes å ha færrest mulig særordninger. Vi gir derfor en anbefaling om at eierdepartementene jevnlig vurderer muligheten for å innpasse eksisterende ordninger inn i vår foreslåtte struktur, spesielt dersom grunnforutsetningene (finansiering, mandat m.m.) skulle endre seg. Vi vil presentere våre vurderinger av hensiktsmessig håndtering av alle aktørene utenfor hovedstrukturen i slutten av rapporten, men vil ikke ta hensyn til disse i anbefalingene for innretning og organisering av kjernen i virkemiddelapparatet.

Andre aktører som ikke er nevnt her vil så langt det passer bli foreslått lagt inn i en av de fire hovedaktørene med de grupperingene som er beskrevet ovenfor. Vi vil også anbefale at noen få aktører videreføres som selvstendige enheter dersom det ikke er tydelige fordeler ved å legge dem inn i en av disse grupperingene, eller at reorganisering og integrasjon skjer i flere faser.

4.2 Store lån og garantier bør være atskilt fra det øvrige virkemiddelapparatet

Som nevnt i det forrige kapittelet vil en total sammenslåing av virkemiddelapparatet til én aktør være u hensiktsmessig. For det første anbefaler vi å skille ut de store låne- og garantiordningene, som i dag leveres av GIEK og Eksportkreditt, fra de øvrige aktørene. Å skille ut dette til en distinkt gruppering kan være nødvendig for å overholde internasjonale reguleringer. Samtidig innebærer store låne- og garantiordninger en stor finansiell risikoeksponering som vil kreve andre styringsmodeller enn det øvrige virkemiddelapparatet.

Eksportrådgivningen er i dag fragmentert og oppstykket, fordelt på aktører som Innovasjon Norge, Eksportkreditt, UD, Sjømatrådet og NORWEP. En rendyrking av eksportfinansieringen bør følges av en fokusering, konsolidering og faglig styrking av eksportstimulerende virkemidler der tiltak som bidrar direkte til internasjonal skalering av norske virksomheter (både oppstartsbedrifter og etablerte virksomheter) prioriteres.

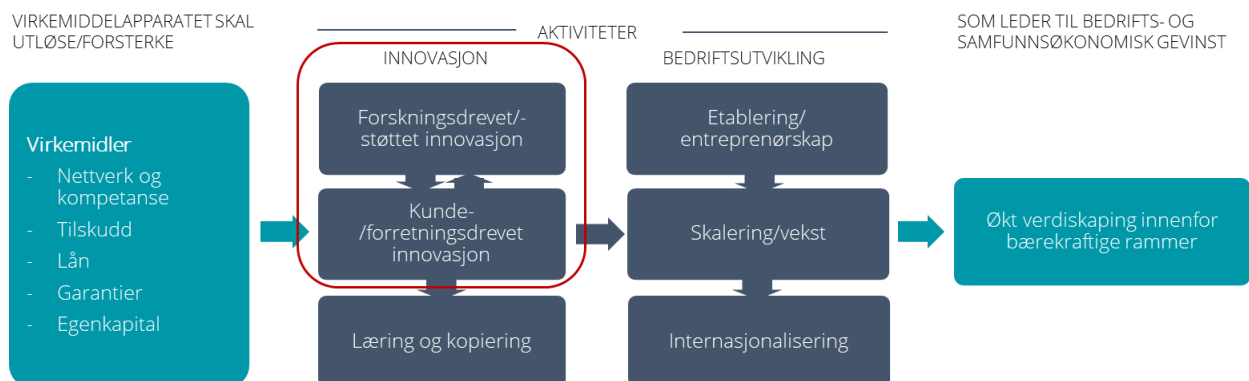


Vurderinger og anbefalinger vedrørende eksportfinansiering står beskrevet i kapittel 7.

4.3 Forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon

I kapittel 2 presenterte vi en konseptuell modell som beskriver sammenhengene i virkemiddelapparatet.³² Virkemidlene skal utløse og forsterke innovasjons- og bedriftsutviklingsaktiviteter som leder til bedrifts- og samfunnsøkonomisk gevinst. Store deler av disse virkemidlene ligger hos de to største aktørene i virkemiddelapparatet, Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Mens Forskningsrådets virksomhet handler om å utløse og forsterke forskningsdrevet innovasjon, har Innovasjon Norge et langt bredere mandat. Det meste av Innovasjon Norges virksomhet handler ikke om innovasjon, men om læring og spredning av god praksis, og om entreprenørskap, vekst og internasjonalisering. De krevende grenseflatene mot Forskningsrådet er knyttet til *innovasjon*, ikke til de øvrige aktivitetene som Innovasjon Norge skal stimulere. Arbeidsdelingen og grenseflatene mellom disse to aktørene er illustrert i figuren nedenfor.

³² I innovasjonslitteraturen er det vanlig å operere med følgende tredeling: Forskning, teknologisk innovasjon og bedriftsutvikling (eventuelt ikke-teknologisk innovasjon). Se for eksempel Technopolis (2019): Vi mener at det er viktig å vektlegge utvikling og spredning av innovasjoner som en selvstendig verdiskapende prosess, selv om det naturligvis er nært relatert til bedriftsutvikling.



Figur 13: Arbeidsdeling og grenseflater mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Grenseflatene mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon er markert med rød ramme.

4.3.1 Ansvars- og arbeidsdeling mellom Forskningsrådets og Innovasjon Norges innovasjonsvirkemidler

Arbeidsdelingen og grenseflatene mellom Forskningsrådets og Innovasjon Norges innovasjonsrettede virkemidler kan trekkes på flere måter. To alternative prinsipper for ansvars- og arbeidsdeling er:

- Stafettpinneprinsipp*, det vil si at arbeidsdelingen er *sekvensiell*, hvor Forskningsrådet bidrar til å utvikle teknologier og produkter, mens Innovasjon Norge overtar ansvaret et stykke ut i innovasjonsprosessen for å bidra til at teknologiene og produktene kommersialiseres.
- Ulik logikk*. Man kan også legge til grunn at det er en substansiell forskjell på innovasjonsprosesser som er forskningsdrevet og innovasjonsprosesser som er forretningsdrevet: De initieres på ulike måter, har ulike kvalitetskriterier og krever ulik kompetanse. Dermed bør også virkemidlene som skal støtte de ulike formene for innovasjon være forskjellige med hensyn til seleksjonskriterier og kompetanse hos virkemiddelaktørene. I denne forståelsen vil virkemidlene være delvis *parallelle* (i motsetning til sekvensielle), noe som innebærer at det er naturlig og ønskelig med et visst omfang av overlapp mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

Legger man stafettpinneprinsippet til grunn, vil det være naturlig å knytte overgangen fra forskning/utvikling til kommersialisering til et steg på TRL-skalaen³³. Det kan for eksempel innebære at pilot/demo-virkemidler bør samles hos Innovasjon Norge. Det er imidlertid to viktige argumenter som taler mot stafettprinsippet som grunnlag for ansvars- og arbeidsdelingen mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Selv om TRL-skalaen er nyttig for å beskrive og forstå innovasjonsprosesser som starter med teknologiutvikling og ender som kommersielle produkter i et marked, er den lite relevant for å beskrive og forstå innovasjonsprosesser som starter med å identifisere et markeds potensial og hvor utvikling og kommersialisering skjer i samspill mellom innovatøren og dens kunder. Stafettpinneprinsippet egner seg dårlig til å avklare arbeidsdelingen mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge for denne typen forretnings- og kundedrevet innovasjon. En annen uheldig konsekvens av stafettpinneprinsippet er at det fjerner markedsimpulser og kommersialiseringsansvar fra Forskningsrådet. Når formålet med forskningsdrevne innovasjonsprosesser er å føre nye teknologier og produkter ut i et kommersielt marked, er det viktig at prosjekter blir vurdert etter en kombinasjon av vitenskapelige og kommersielle kriterier og at Forskningsrådet kan benytte virkemidler som er langt ut på TRL-skalaen til testing og pilotering.

I våre anbefalinger for arbeidsdeling og grenseflater mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge legger vi derfor til grunn at de har ansvar for å bidra til innovasjonsprosesser som har *ulik logikk* – og trekker et hovedskille mellom:



³³ Technology Readiness Scale, et mål på teknologisk modenhet. Se appendiks A8.

- Forskningsrådet bør ha ansvar for forskningsdrevet og -støttet innovasjon, det vil si anvendt forskning og eksperimentell utvikling som er ny, kreativ, usikker, systematisk og overførbar eller repliserbar.³⁴ Dette inkluderer arbeid med verifisering og kommersialisering av innovasjon med forskningsmessig utspring. Virkemidlenes viktigste funksjon er da å *redusere kunnskaps- og teknologisk risiko* for brukerne.
- Innovasjon Norge bør ha ansvar for forretningsdrevet innovasjon, det vil si utvikling og kommersialisering av nye produkter, tjenester eller forretningsmodeller basert på et identifisert markedspotensial og nye anvendelsesområder for kjent teknologi. Virkemidlenes viktigste funksjon er å *redusere brukernes markedsrisiko*.

Alternative organisatoriske modeller for innovasjonsvirkemidler

Vi har i vårt arbeid også vurdert om innovasjonsområdet kan organiseres på en annen måte for å unngå, eller for å løse, problemene med utydelige grenseflater og overlapp mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Vi har vurdert fire alternative modeller:

1. Å samle alle innovasjonsvirkemidler – uavhengig av om de er forsknings- eller forretningsdrevet – sammen med virkemidlene for forskning (tilsvarende UKRI)
2. Å samle all forsknings- og forretningsdrevet innovasjon til én aktør, mens øvrig «tradisjonell» forskning holdes utenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet (tilsvarende det tidligere finske Tekes)
3. Å opprettholde to separate aktører, men hvor virkemidler som er relevante for både forsknings- og forretningsdrevet innovasjon håndteres av en felles eid «joint venture»
4. Å opprettholde to separate aktører, men skape tydeligere rollefordeling mellom aktørene

Det kan være forenkende å ha én stor aktør med ansvar for all forskning og innovasjon (alt. 1) med en stor portefølje med både forsknings-, innovasjons-, kommersialiserings- og skaleringsvirkemidler. Det kan gi et mer enhetlig og omforent tilbud til brukerne, og løsningen kan trolig utløse flere stordriftsfordeler. Alternativet medfører imidlertid flere risikoer, blant annet store prosess- og integrasjonsutfordringer. På sikt er det også en fare for at mangfoldet, med ulike kulturer for forskning og næringsliv, forsvinner.

For det næringsrettede virkemiddelapparatet kan det også være forenkende, både fra et bruker- og styringsperspektiv å skille ut all forskning fra forsknings- og forretningsdrevet innovasjon (alt 2). Det innebærer også en større portefølje av virkemidler som samlet sett kan knytte forsknings- og forretningsdrevet innovasjon tettere sammen. På den andre siden byr alternativet på flere av de samme utfordringene som er knyttet til alternativ 1. Det vil også være krevende å bestemme hva som er forskning og hva som er forskningsdrevet innovasjon, og man har dermed bare flyttet problemstillingen. Den største risikoen ved alternativet er imidlertid at forskningen som ikke direkte knytter seg til innovasjon mister kontakt med, og innovasjonspulser fra, næringslivet.

Alternativ 3 med en felles eid joint venture for alle innovasjonsvirkemidler kan skape et godt samspill mellom miljøene som forvalter disse virkemidlene, og dynamikken og sammenhengen mellom dem kan trolig bli bedre. Den største utfordringen med alternativet er at det gir en komplisert styringsstruktur med ulike eiere, oppdragsgivere og aktører. Det kan være at en felles styring av disse virkemidlene kan redusere behovet for samordning, men trolig ikke i tilstrekkelig grad til å introdusere og rettfærdiggjøre en så komplisert struktur.

Alle de tre alternativene over tar hensyn til at innovasjon sjelden er en lineær prosess fra forskning til innovasjon og kommersialisering, men heller en iterativ prosess hvor innovasjon trenger impulser fra marked og forskning om hverandre. Det knytter seg likevel en, etter vår mening, for stor risiko ved disse alternativene. Vi anbefaler derfor å fordele ansvaret mellom to aktører, én som har ansvar for forskningsdrevet innovasjon og én som har ansvar for forretningsdrevet innovasjon (alt. 4). Det å skape et klart skille mellom forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon er krevende, men alternativene ignorerer at dynamikken i primært forskningsbasert innovasjon og kommersialisering er helt forskjellige fra innovasjon basert på kommersialisering av kjent teknologi.

Vi mener det er mulig å rydde i dagens ordninger, og skape en tydeligere skillelinje mellom det som er forskningsdrevet og det som er forretningsdrevet innovasjon. Dette skillet bør ta utgangspunkt i aktørenes særegenhet, herunder kompetanse, kultur og nærhet til brukere. Styrkene til de to aktørene på de forskjellige områdene bør være drivende for fordeling av eksisterende og nye virkemidler. Se appendiks A1 for ytterligere vurderinger rundt de fire alternativene.

Selv om vi kan trekke et prinsipielt skille mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon, vil mange innovasjonsprosjekter ha elementer av begge deler. I disse tilfellene mener vi at det er naturlig at brukerne selv vurderer hva slags type risiko det er viktigst å redusere – kunnskaps-/teknologisk risiko eller markedsrisiko og søker på ordninger som er tilpasset deres behov. Det kan også oppstå et behov for teknologisk verifisering underveis i et

³⁴ Frascati Manual, OECD (2015)

forretningsdrevet innovasjonsløp eller at en bedrift ønsker å teste ut en prototyp i et avgrenset markedssegment før bedriften eventuelt investerer videre i teknologiutvikling. I det siste tilfellet vil Innovasjon Norges innovasjonskontrakter, være relevante som virkemiddel for kommersialisering av forskningsdrevne innovasjoner.³⁵ Disse eksemplene illustrerer at det er viktig med koordinering og samarbeid mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og andre aktørers innovasjonsvirkemidler.

4.3.2 Teknologiske innovasjonsvirkemidler

Det kanskje mest krevende området innenfor «forskningsdrevet kontra forretningsdrevet»-problematikken er prosjekter som støtter teknologiutvikling, spesielt piloterings- og demonstrasjonsvirkemidler. Til dette formålet har både Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Gassnova og Enova virkemidler.³⁶ Alle disse virkemidlene, fra samtlige aktører, har en form for tematisk avgrensning. Basert på diskusjonen i delkapittel 3.4 vil vi anbefale at slike virkemidler også utformes som åpne.

Vi har vurdert både å samle disse under forskningsdrevet innovasjon og å samle disse under forretningsdrevet innovasjon. Det som gjør disse virkemidlene svært krevende er at teknologiutvikling ofte skjer med innslag av forskning samtidig som det bør være et sterkt markedsfokus, gjerne med bruker-/kundeinvolvering. Begge løsningene har fordeler, men begge vil bryte med prinsippet som er diskutert i forrige delkapittel.

Støtte til teknologiutviklingsprosjekter, både de som er tett knyttet til forskning og de som skjer uten forskningstilnærming, er viktig for verdiskapning innen flere sektorer. Vi anbefaler derfor at begge aktørene fortsatt har virkemidler for pilotering- og demonstrasjonsprosjekter, men understreker anbefalingen om at disse ordningene bør være åpne. Dette vil føre til at Forskningsrådet og Innovasjon Norge har hver sin pilot- og demoordning. For å forenkle for brukerne og redusere overlap, anbefaler vi videre at øvrige ordninger som retter seg mot teknologiutvikling tydeliggjøres slik at:

1. Teknologiutvikling som baserer seg på å tilpasse/utnytte eksisterende teknologi («near market») for å ta et nytt marked bør tilfalle forretningsdrevet innovasjon, dvs. Innovasjon Norge.
2. Teknologiutvikling hvor det kreves vesentlig FoU og/eller hvor resultatene skal være bidrag til forskningslitteraturen bør falle inn under forskningsdrevet innovasjon, dvs. Forskningsrådet

Som diskutert ovenfor, bør brukerne ta stilling til hva de mener kjerneutfordringen er i tilfeller hvor det er tvil. Dersom de er usikre, eller brukerne mener begge deler er like viktige, bør de kunne søke hos begge aktørene. Vi tror derfor at bruken av fellesutlysninger bør videreutvikles for å forenkle for brukerne, og så får Forskningsrådet og Innovasjon Norge ta stilling til om søknaden er støtteberettiget. Dette gjøres allerede i Pilot-E-utlysninger og i forbindelse med innovative anskaffelser (ordningene Innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser). I disse søknadsprosessene fyller brukerne ut én søknad, men kan motta støtte fra en eller flere av aktørene.

Vår anbefaling betyr i praksis at en del av midlene til pilot-/demovirkemidler i Innovasjon Norge bør overføres til Forskningsrådet og inngå i et nytt åpent (ikke-tematisk) virkemiddel (som også bør omfatte dagens DEMO2000-midler). I Forskningsrådet kan koblinger mot forskningsprogrammer fortsatt ivaretas på samme måte som i dag. Det er flere brukertilbakemeldinger på at et slikt virkemiddel må tildeles oftere enn en eller et fåtall ganger per år for å være tilstrekkelig relevant. Søknadsmengden på disse ordningene er totalt sett relativt store, hvilket gjør at saksbehandlerne raskt bør kunne bygge opp en erfaring på hvilke prosjekter som bør få støtte eller ikke. Vi anbefaler derfor at denne ordningen har løpende frist. Dette betyr videre at brukerne alltid kan søke gjennom en fellesutlysning fra Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Dette er med på å bidra til økt brukervennlighet.

Mer detaljerte vurderinger er beskrevet i appendiks A2.

4.4 Samhandlingsvirkemidler

Hovedtyngden av de næringsrettede virkemidlene gis direkte til bedriftene, men det finnes også en portefølje av programmer/ordninger som gis indirekte gjennom en klynge/nettverk med en prosjektorganisasjon. Klyngene består

³⁵ Innovasjonsprosjekter er en tilskuddsordning i Innovasjon Norge som gir støtte til prosjekter hvor nye produkter med et internasjonalt potensial testes ut i samarbeid med en pilotkunde.

³⁶ Enovas virkemidler er utenfor mandatet til områdegjennomgangen. Våre anbefalinger knytter seg derfor ikke til disse. Se for øvrig appendiks A2 for flere vurderinger rundt CLIMIT Demo.

gjærne av både bedrifter, kunnskapsaktører, offentlige institusjoner og organisasjoner. Når virkemidlene gis til klynger, økosystemer eller til klyngebaserte aktiviteter, kaller vi virkemidlene for samhandlingsvirkemidler. Samhandlingsvirkemidler utgjør ca. 7-8 prosent av samlede tilskudd. Vår vurdering er at indirekte støtte til bedrifter og kunnskapsaktører i klyngeprosjekter og andre samhandlingsprosjekter er svært relevante og kostnadseffektive virkemidler. De stimulerer til samarbeid i og mellom verdikjeder og kobler næringsliv og forsknings-/utdanningsaktører sammen, og bidrar gjennom det til innovasjonssamarbeid, kunnskapsspredning, kompetansetilførsel og internasjonaliseringsmuligheter. Vi anbefaler derfor at samhandlingsvirkemidler gis økt prioritet i virkemiddelapparatet.

Porteføljen av samhandlingsvirkemidlene består i dag³⁷ av:

- Norwegian Innovation Clusters (NIC) – program for klyngebygging, innovasjon, internasjonalisering og kompetanseutvikling (nærings-/klyngerettet grunn- og etterutdanning). Forvaltet av Innovasjon Norge.
- Bedriftsnettverk - en tjeneste for fasilitering av nettverk og små bedriftsklynger. Forvaltet av Innovasjon Norge
- FoU-sentre SFI/FME/Petrosenter/FKB. Forvaltet av Forskningsrådet.
- Pilotering-, testing- og demonstrasjonsordningen Norsk Katapult. Forvaltet av Siva.
- Inkubatorprogrammet for nyskaping/entreprenørskap. Forvaltet av Siva.
- Næringshageprogrammet er et program for deling av fellesressurser og samarbeid mellom samlokaliserte bedrifter. Forvaltet av Siva.

Samhandlingsvirkemidlene har mye til felles. De ledes av en prosjektorganisasjon, gjerne et innovasjonsselskap eller et forskningsinstitutt. Den grunnleggende ideen med alle programmene er at det er store potensielle synergier mellom deltakerne som kan utløses gjennom samhandling. De fleste ordningene vektlegger også samspill mellom næringsliv, kunnskapsaktører og offentlig forvaltning («triple helix»). Klyngeprogrammet har utvidet triple helix med MITs såkalte femfaktormodell, som også inkluderer gründermiljø og kapitalinstrumenter. Samhandlingsvirkemidlene er også en viktig arena for å styrke forsknings- og innovasjonskompetanse hos partnere som deltar, samt gjennom utdanning av master- og PhD-kandidater som igjen vil styrke kompetansen i næringslivet.

Disse fellestrekkene gjør at kompetansen forbundet med å utforme og forvalte virkemidlene har mye til felles. Det krever en annen type kompetanse enn å forvalte de mer direkte bedriftsrettede virkemidlene. Dette trekker i retning av å samle alle samhandlingsvirkemidlene under felles forvaltning.

Samtidig er det flere viktige forskjeller mellom ordningene. Klyngeprogrammet er det mest generiske av ordningene, både fordi det er et eksplisitt formål å stimulere relasjonelle forutsetninger for samhandling³⁸, og fordi de substansielle aktivitetene som kan inngå i et klyngeprosjekt dekker svært bredt. Enkelte klynger kan legge hovedvekten på forskningsdrevet innovasjon, andre på kompetanseutvikling, og atter andre på internasjonalisering. På mange måter fungerer klyngeprogrammet også som plattform for felles søknader om andre samhandlingsprosjekter (for eksempel Inkubator, SFI og Norsk Katapult) og FUI-samarbeidsprosjekter (for eksempel Horisont 2020). Klyngene fungerer som koblings- og utviklingsarenaer for nye prosjekter, noe som gjør at det både kan være overlapp og synergier med alle de andre samhandlingsvirkemidlene.

De øvrige samhandlingsvirkemidlene har et mer avgrenset formål og er dermed mindre overlappende med hverandre. Dermed blir det også færre grenseflater mellom dem. SFI- og de andre FoU-sentrene i Forskningsrådet er ledet av forskningsaktører (universiteter eller forskningsinstitutter) og krever en dypere teknologisk/domenespesifikk kompetanse å forvalte. Senterordningene i Forskningsrådet skiller seg fra de hos Siva og Innovasjon Norge ved å ha et mer akademisk særpreg, både med tanke på deltakere (ofte stor andel fra forskningsmiljøer og universitets- og høyskolesektoren), krav om publisering, PhD-stipendiater m.m.

Vi har vurdert tre ulike organisatoriske alternativer: 1) Samle alle samhandlingsvirkemidlene hos én aktør; 2) Beholde FoU-sentrene i Forskningsrådet og samle de øvrige ordningene hos én aktør som enten er selvstendig eller en divisjon innenfor Innovasjon Norge; og 3) Samorganisere Norsk Katapult med Forskningsrådets FoU-sentre og samle de øvrige ordningene i en felles divisjon i Innovasjon Norge.

Vår vurdering er at senterordningene i Forskningsrådet skiller seg så mye fra de øvrige samhandlingsvirkemidlene at de bør forbli i Forskningsrådet, selv om det er klare grenseflater mellom FoU-sentrene og Norsk Katapult – og viktige

³⁷ Vi anbefaler at det opprettes et nytt nasjonalt samhandlingsprogram for reisemålsutvikling, se appendiks A7. Dette programmet bør forvaltes sammen med de øvrige samhandlingsvirkemidlene.

³⁸ Se Jakobsen EW og Røtnes R (2012).

grenseflater mot de mest innovasjonsorienterte klyngeprosjektene i klyngeprogrammet. Videre anbefaler vi å samorganisere Norsk Katapult med klyngeprogrammet og de øvrige samhandlingsvirkemidlene, selv om det er klare synergier mellom katapultordningen og FoU-sentrene, i form av at katapultordningen bidrar til å utvikle og tilgjengeliggjøre en infrastruktur for pilotering og testing av teknologier og produkter som utvikles i senterordningene. De kompetansemessige synergiene mellom klyngeprogrammet og katapultordningen anses som sterkere. Vår anbefaling er derfor å beholde FoU-sentrene i Forskningsrådet og samle de øvrige ordningene i en felles divisjon innenfor Innovasjon Norge, bygget opp rundt Siva. Det er også mulig å samle ordningene i Siva uten å integrere i Innovasjon Norge, men da vil man risikere å miste en ønsket tettere kobling mellom samhandlingsvirkemidlene, de bedriftsrettede låne- og tilskuddsordningene og det regionale virkemiddelapparatet.

4.5 Egenkapitalaktørene

Vi anbefaler at egenkapitalvirkemidlene som en gruppe holdes atskilt fra det øvrige virkemiddelapparatet. Selv om det er en del felles kompetanse og kunnskap knyttet til



forretningsmessige forhold som bl.a. innovasjons- og vekstpotensial og effektiv drift med det øvrige virkemiddelapparatet, må disse aktørene ha en finans- og investeringskompetanse som skiller seg fra resten. Vedtektene til Argentum, Investinor og Nysnø klimainvesteringer stadfester også at investeringene de tar skal foregå på forretningsmessige vilkår. Det gjør at deres tilknytningsform og prosessene i selskapene har en egenart som skiller seg fra de øvrige aktørene.

Vi mener at styring av egenkapitalaktørene i større grad bør sees under ett for å ha en mer helhetlig tilnærming til bruk av egenkapitalvirkemidler. Vi gir anbefalinger om fokusering og innstramming av investeringsmandater der Argentum blir den eneste aktøren som har et generelt mandat for fond-i-fond-investeringer basert på sin velprøvde investeringsmetodikk med god resultathistorikk. Investinor og Nysnø bør få tydelige mandater om å søke å utløse økte investeringer i vekstbedrifter fra kompetente private investorer som har forutsetninger for å hjelpe bedriftenes muligheter til å lykkes. Dette gjøres best ved minoritetsinvesteringer som matcher kapital fra private investorer som kan ta en aktiv rolle i utvikling av selskapene, men kan i noen tilfeller også understøttes av strategisk motiverte fondsinvesteringer som kan utløse etablering av sterke investeringsmiljøer i Norge eller bygge sterke nettverk med de mest kompetente internasjonale aktørene på de høyest prioriterte satsingsområdene.

I vår anbefalte modell vil Investinor og Nysnø ha så nært beslektet mandat at det bør ligge muligheter i tettere samarbeid om utvikling av investeringsmetodikk og utvikling av nasjonale og internasjonale kontaktnett og økosystemer. Vi mener det bør vurderes å konsolidere Investinor og Nysnø til ett investeringsselskap med et klimainvesteringsteam i Stavanger og et generelt investeringsteam i Trondheim som begge får mulighet til å utvikle egne investeringsteam og spisse sin identitet mot private investorer.

Styrene i egenkapitalaktørene bør spille en viktig rolle som øverste investeringskomite, der relevant investeringskompetanse bør tillegges avgjørende vekt ved utvelgelse av styremedlemmer. En slik utvidet styrerolle vil etter vår mening være viktig for investeringsdisiplin og verdiskapning på et svært krevende område ved å gi tilgang på bredere kompetanse på investeringsbeslutninger enn det vil være hensiktsmessig å ha på fulltids basis i virksomheten. En utvidet, og potensielt tidkrevende, rolle for hele eller deler av styret bør også reflekteres i styreinstruks og honorering.

Vurderinger og anbefalinger vedrørende egenkapitalvirkemidlene står beskrevet i kapittel 8.

4.6 Regionalisering av virkemidler

Fylkeskommunene har flere roller i det næringsrettede virkemiddelapparatet. De har eierskap i Innovasjon Norge, er oppdragsgiver overfor flere nasjonale virkemiddelaktører og er selv operativ forvalter av virkemidler. Både i rollen som oppdragsgiver og forvalter bidrar fylkeskommunene til å mobilisere og kvalifisere bedrifter, kunnskapsaktører og næringsmiljøer til de nasjonale ordningene.

Et av formålene med regionreformen er å etablere en klarere ansvars- og arbeidsdeling mellom stat og fylkeskommune, ved blant annet å flytte oppdragsgiveransvaret for flere næringsrettede virkemidler til fylkeskommunene. Våre analyser og anbefalinger om regionalisering av virkemidler og organisering av det regionale virkemiddelapparatet bygger opp

under regionreformens formål. Siktemålet med anbefalingene er å styrke fylkeskommunenes mulighet til å drive strategisk næringsutvikling i egen region, samtidig som hensynet til nasjonal verdiskaping ivaretas. Næringsutvikling er en av flere oppgaver for fylkeskommunene, hvor næringsutvikling både er et mål i seg selv og et middel til å realisere andre samfunns mål. Fra fylkeskommunenes perspektiv er det derfor ønskelig å se de næringsrettede virkemidlene i en større sammenheng av regional utvikling, for eksempel samspill mellom næringsutvikling, utdanning/kompetanseutvikling, samferdsel og bostedskvalitet.

Fylkeskommunenes handlingsrom for å legge rette for verdiskaping og samfunnsutvikling vil styrkes gjennom å tilføre dem oppdragsgiveransvaret for flere virkemidler og la fylkeskommunene sette sammen en portefølje av virkemidler som er best egnet til å realisere mål knyttet til næringsutvikling og bidra til realiseringen av andre samfunns mål. For å tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom det nasjonale og det regionale nivået i virkemiddelapparatet har vi vurdert hvilket nivå oppdragsgiver- og forvaltningsansvaret for alle de næringsrettede virkemidlene bør plasseres på, basert på seks kriterier, hvorav de to første trekker i retning av regionalt ansvar mens de fire siste trekker i retning av nasjonalt ansvar. De seks kriteriene er nærmere beskrevet og begrunnet i appendiks A7, mens vår konkrete anbefaling til oppgavefordeling mellom nasjonalt og regionalt nivå er skissert i kapittel 6.5.

Kriterier som trekker i retning av regionalt ansvar:

- (i) Behov for nærhet til brukerne – utnytte nærhetskompentanse
- (ii) Behov for regional koordinering – realisere smart spesialisering

Kriterier som trekker i retning av nasjonalt ansvar

- (iii) Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering – like kvalitetskriterier over hele landet
- (iv) Stordriftsfordeler i organisering og i fagmiljøer
- (v) Nasjonal konkurransearenaer – unngå regional suboptimering
- (vi) Store nasjonale satsinger – gjennomføre politisk besluttede «missions»

Kriterienes relevans og betydning vil variere mellom virkemidlene. For eksempel vurderer vi at nærhet og regional koordinering er viktig for bedriftsnettverks-tjenesten, mens de fire kriteriene som taler for nasjonalt ansvar har mindre relevans for dette virkemiddelet. Følgelig anbefaler vi at bedriftsnettverk bør forvaltes regionalt og at fylkeskommunene bør være oppdragsgiver for denne ordningen. For Norsk Katapult er vurderingen motsatt. Det er en kompleks ordning, hvor det er store gevinster i at ett miljø forvalter ordningen for hele landet og hvor det er ønskelig med enhetlig kvalitetsvurdering og nasjonal konkurranse mellom næringsmiljøene, blant annet fordi det er få næringsmiljøer som tilfredsstillende kriteriene for å bli tatt opp i ordningen. For andre virkemidler kan det være gode argumenter *både* for regionalt og nasjonalt ansvar. RFF er et godt eksempel her. På den ene side skal RFF bidra til å bygge kapasitet og kvalifisere bedrifter, kunnskapsaktører og næringsmiljøer til de nasjonale FoU-programmene, noe som krever nærhetskompentanse og mulighet til å se virkemiddelet inn i en bredere regional kontekst. Samtidig er det ønskelig med enhetlig nasjonal kvalitetssikring av forskningskvalitet («excellence»³⁹), noe som trekker i retning av nasjonalt ansvar. Vår vurdering er at denne avveiningen er løst på en god måte i dag, ved at Forskningsrådet har ansvaret for vurderingen av forskningskvalitet, mens RFF-ene selv vurderer regionalt verdiskapingspotensial og effekter («impact»).

Basert på de seks kriteriene ovenfor har vi foreslått en fordeling av alle de næringsrettede virkemidlene i fire grupper:

- A-virkemidler – nasjonale oppdragsgivere og nasjonal forvaltning
- B-virkemidler – regionale oppdragsgivere (for å sikre fylkeskommunenes mulighet til å prioritere denne typen virkemidler i sin region) og nasjonal forvaltning (for å sikre at gevinster knyttet til kriterium (iii)-(vi) kan realiseres)
- C-virkemidler – regionale oppdragsgivere og regional forvaltning (men nasjonal kvalitetssikring for å sikre enhetlig kvalitetsvurdering over hele landet)
- D-virkemidler – regionale oppdragsgivere og regional forvaltning

Fylkeskommunene blir i vår anbefaling oppdragsgivere for B-, C- og D-virkemidler. I tillegg anbefaler vi at fylkeskommunene har ansvar for å mobilisere og kvalifisere bedrifter og næringsmiljøer i egen region til A-virkemidler

³⁹ I EU-systemet brukes ofte tre vurderingskriterier: 1) *Excellence* - innovasjonsgrad og relevans og kvalitet på FoU-aktivitetene, 2) *Impact* - verdiskapingspotensial og gevinstmuligheter og eksterne effekter, og 3) *Implementation* - Plan for FoU-prosjektet og plan for utnyttelse av FoU-resultatene for innovasjon

og til internasjonale virkemidler. Hvilke virkemidler som bør plasseres på nivå B, C og D, redegjør vi for i kapittel 6.5.2 og i appendiks A7.

4.7 Eksportrådgivning

Gjennom eksportrådgivning skal norske bedrifter få tilgang til innsikt og kompetanse som er nødvendig for å lykkes med eksport. I dag drives denne rådgivningen gjennom flere aktører, slik som Innovasjon Norges virkemidler innen kompetanseutvikling, delegasjonsarbeid og nettverksprogrammer, Eksportkredits rådgivning knyttet til finansieringsløsninger, og utenriktjenestens oppdrag om å gi råd og støtte til norske bedrifter i utlandet og som spiller en avgjørende rolle som «døråpnere» for norske bedrifter i utlandet og i delegasjonssammenheng. Det er også mer spissede organisasjoner slik som NORWEP og Sjømatrådet som skal hjelpe bedrifter i sine næringer med internasjonal vekst. Ansvar for virkemiddelapparatets samlede eksportrådgivning er således fragmentert og utydelig. En betydelig del av eksportrådgivningen gis av nettverk, samarbeidsorganisasjoner eller selskap som ikke mottar eksportrådgivningstjenester fra virkemiddelapparatet, og av profesjonelle tjenesteytere slik som advokater, konsultantselskap og annen privat eksportrelatert rådgivning på markedsmessige vilkår.

Kvalifisert eksportrådgivning krever erfaring og kompetanse som er begrenset i norsk næringsliv. Tilstedeværelse i krevende eksportmarkeder er kostnadskrevende, og normalt bare økonomisk mulig å opprettholde for de største bedriftene i sine viktigste markeder. Opprettelsen av organisasjoner som NORWEP, Sjømatrådet og Norske Maritime Eksportører demonstrerer at også bedrifter i våre største og sterkeste eksportnæringer har konkludert med at det er behov for å samle og dele eksport- og internasjonaliseringskompetanse også når dette finansieres av industrien selv. Vi mener dette sannsynliggjør en tydelig markedssvikt ved at mindre vekstbedrifter med internasjonalt skaleringspotensiale verken har ressurser til å tiltrekke seg denne kompetansen eller sterke bransjeorganisasjoner til å støtte seg, slik tilfellet er i energibransjen og maritime næringer.

Eksportsatsingen i virkemiddelapparatet er sterkt vektet mot eksportfinansiering og profilering, og er undervektet mot eksportrealiserende rådgivning som ikke er knyttet til finansiering av kapitalvarer. Både Eksportkredit og Innovasjon Norge har uttrykt tydelige ønsker om å styrke sine eksportvirkemidler. Det er også vår vurdering at mange av motforestillingene mot sammenslåing av GIEK og Eksportkredit kommer fra aktører som i særlig grad verdsetter den delen av Eksportkredits virksomhet som hjelper bedriftene til å realisere eksportkontrakter uten at det i siste instans utløser norsk eksportfinansiering. Det er etter vår vurdering derfor behov for å styrke den eksportrettede rådgivningsvirksomheten gjennom bedre samordning og prioritering av de eksportrettede aktivitetene på tvers av de involverte aktørene. Dette bør omfatte en konsolidering av kvalifisert eksportrådgivning, bedre utnyttelse av klynger og nettverk til eksportmobilisering og en grundig gjennomgang og prioritering av utenlandsvirksomheten for å forbedre fokus og effektivitet i denne viktige og kostbare delen av det eksportrettede virkemiddelapparatet. Både Sverige og Danmark har gått i tilsvarende retning, der egne aktører har et tydelig fokus på eksportfremme gjennom rådgivning, nettverk og ambassadene.

Virkemiddelapparatets evne til å bidra til verdiskapende eksport, som bidrar til både kompetanseutvikling, positiv omstilling og lønnsomme arbeidsplasser i Norge, kan på denne måten styrkes ved å tydeliggjøre roller på eksportområdet og ved å utnytte tilstøtende eksisterende virkemidler innen samhandling, teknologiutvikling, pilotering og finansiering som vil kunne mobiliseres bedre for å stimulere eksport dersom spisskompetansen i virkemiddelapparatet er mer samlet og koordinert.

4.7.1 De ulike eksportvirkemidlene

Mye av den eksisterende aktiviteten på eksportområdet i virkemiddelapparatet er «en-til-alle»- og «en-til-mange»-aktiviteter som gir generell informasjon til næringer og bedrifter om markeder og muligheter. Det omfatter også studieturer og messedeltagelse som gir bedriftene mulighet til å orientere seg i markedet. Dette er ofte aller mest nyttig for større bedrifter som har ressurser til å utnytte slike arrangementer. Mindre bedrifter uten stor organisasjon eller ressurser til å engasjere egne spesialister vil ofte ha størst nytte av fokusert «en-til-en»-rådgivning knyttet til realisering av konkrete eksportmuligheter.

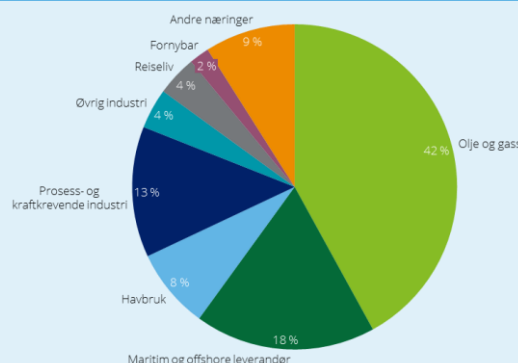
Ulike bedrifter vil ha store forskjeller i behov for eksportrådgivning basert på modenhet og erfaring. Det er derfor hensiktsmessig å dele inn eksportrådgivning i flere distinkte grupper:

- Rådgivning knyttet til eksportfinansiering/transaksjonsrådgivning, som krever høy finansiell transaksjonskompetanse

- Spisset eksportrådgivning og -tjenester knyttet til bedrifters ekspansjon til nye geografiske markeder og andre konkrete muligheter, som krever høy transaksjonskompetanse, landkompetanse og gjerne relevante nettverk i de aktuelle markedene
- Grunnleggende kompetansetjenester og informasjonstilgang som er velegnet for «en-til-alle/mange» tjenester

Norsk eksport

Eksportverdien av norske varer i 2018 er beregnet til om lag 990 milliarder, mens det for tjenester var om lag 365 milliarder, totalt om lag 1355 milliarder. Dette er en økning i eksport på varer og tjenester på om lag 160 milliarder fra året før.⁴⁰ Denne økningen er sterkt preget av en økning i prisen for råolje og naturgass, og dette segmentet sto for om lag 70 prosent (110 milliarder) av økningen. I en rapport om norsk eksports betydning for norske fylker og kommuner⁴¹, ble det beregnet de ulike næringenes bidrag til norsk eksport i 2017. På grunn av økt råvarepriser for olje og gass er det derfor naturlig å anta at eksportbidraget fra denne næringen var betydelig høyere i 2018. Fordelingen er gjengitt i figuren nedenfor.



I oversikten er maritim virksomhet og leverandørsiden knyttet til olje- og gassnæringen slått sammen. Leverandørindustrien knyttet til olje, gass og offshore sin internasjonale omsetning er beregnet til om lag 100 milliarder i både 2017 og 2018.⁴² Basert på økt oljepris og denne leverandørindustriens eksportbidrag er det derfor rimelig å anta at olje- og gassnæringen i sin helhet utgjør godt over 50 prosent av norsk eksport. De andre største enkeltstående næringene i oversikten er maritim (rederivirksomhet og utstys-/tjenesteleverandører) og havbruk (inkludert utstys-/tjenesteleverandør). Prosess- og kraftkrevende industri omfatter metall-, kjemisk, miljøteknologi-, papir- og farmasøytisk industri. Øvrig industri omfatter IT, tele og media, teknologiindustri (utenom maritim og olje/gass) og næringsmiddelindustri. Andre næringer inkluderer bygg og anlegg, finans, handel, helse og kunnskapstjenester.

Bransje- og landkompetanse er kritisk i forbindelse med eksportfinansieringen for å kunne gjøre gode vurderinger av både prosjekt- og motpartsrisiko. Dette har ført til at dagens eksportfinansieringsaktører har bygget opp en svært sterk internasjonal bransje- og landkompetanse innenfor de største eksportnæringene, som kan være svært nyttig også for eksportører som ikke har behov for eller som ikke kvalifiserer for eksportfinansieringsordningene.

Grunnleggende informasjons- og kompetansetjenester gis i dag hovedsakelig av Innovasjon Norge. Dette skjer i stor grad gjennom kurs, kompetanseprogrammer og seminarer som eksempelvis Global Growth, Global Entrepreneurship og Go Global. De hjelper også til med spørsmål knyttet til toll og avgifter, eksportdokumenter, kontrakter og betalings- og leveringsbetingelser. Det meste av denne aktiviteten styres og administreres sentralt, men med en kobling til både utenlandskontor og regionkontorene. På regionskontorene sitter det internasjonaliseringsrådgivere som i praksis fungerer som en førstelinje for eksportører i SMB-segmentet. Det er en variabel sektorkompetanse hos rådgiverne i Innovasjon Norge, og gjennomgående mye lavere transaksjonskompetanse enn på eksportfinansieringssiden.

I spisset eksportrådgivning legger vi tilbud som utføres av personer med svært høy sektor- og markedskompetanse. I løpet av områdegjennomgangen har NORWEP blitt trukket fram som en aktør med et nettverk av bransjeeksperter i utlandet som også besitter spesifikk markedskompetanse. For denne typen rådgivning krever det også relasjoner til internasjonale kunder og ofte myndighetskontakter. Det er ofte vanskelig å finne nordmenn med denne kompetansekombinasjonen. NORWEP har løst dette ved å i stor grad benytte seg av lokalt ansatte, noe som også bidrar til å redusere kostnadene. Det kan for øvrig legges til at det i vår brukerundersøkelse kom fram at flere ikke-brukere kritiserer det de mener er et lavt kunnskapsnivå i virkemiddelapparatet, spesielt innenfor IT og kreative næringer.

Det er nødvendig med en kombinasjon av grunnleggende tilbud og spisset eksportkompetanse. Førstnevnte bør primært være landsdekkende, mens den spissede delen bør ha tilstedeværelse i både Norge og i utlandet for å hjelpe virksomheter med konkrete eksporttransaksjoner.

⁴⁰ Nasjonalregnskap, tabell 07336: Eksport, etter produkt 1970-2018, Statistisk Sentralbyrå.

⁴¹ Fylkes- og kommunefordelt eksport i 2017 – betydning for sysselsetting, Menon Economics på oppdrag fra NHO, 2019.

⁴² Internasjonal omsetning fra norske oljeserviceselskaper, Rystad Energy på oppdrag fra OED, 2019.

4.7.2 Hva bør virkemiddelapparatet dekke?

Olje- og energibransjen (og tilhørende leverandørindustri) er godt dekket med eksportbistand gjennom et sterkt tilbud fra eksportfinansieringsaktørene og NORWEP. Det samme ser vi innen havbruksnæringen, hvor norske myndigheter har samlet eksportvirkemidler gjennom Sjømatrådet. Det er heller ingen holdepunkter for å si at det er en markedssvikt rundt eksport for verken prosess- og kraftkrevende industri eller maritim industri. Dette har trolig med at disse to er etablerte næringer med sterke aktører, som selv har bygget den nødvendige kompetansen som kreves for å nå et internasjonalt marked. Reiselivsnæringen har også et offentlig støttet tilbud gjennom regionale reiselivsselskaper (landsdelsselskaper) og Visit Norway (Innovasjon Norges profilering av Norge som ferieland og andre markedstiltak).

Den største utfordringen ligger i å gi kvalifisert eksportbistand til bedrifter i skaleringsfasen eller i nye næringer uten sterke bransjeorganisasjoner. En bedre samordning av eksportrådgivningen vil gjøre det lettere å bruke eksisterende erfaring til å bistå nye eksportører. For å bistå nye, innovative bedrifter som ikke har økonomisk mulighet til å knytte til seg bred eksportkompetanse vil det være behov for mye mer spesifikk en-til-en-rådgivning. Dette er mer ressurskrevende, men etter vår oppfatning også en viktigere rolle for virkemiddelapparatet for å bidra til å løse skaleringsutfordringen for norske bedrifter (mer om dette i kapittel 8).

4.7.3 Ulike modeller for organisering av eksportrådgivning

Som nevnt tidligere ser vi at de største eksportnæringene har gått sammen i sitt internasjonaliseringsarbeid, og i intervjuer framkommer det at bransjespesifikk kompetanse er kritisk for å lykkes internasjonalt. Denne kompetansen handler ikke bare om det tekniske knyttet til deres tjenester eller produkter, men også nettverk og kontakter i utemarkedene. Generelle eksportrådgivere vil verken kunne bygge en slik bransjekompetanse eller et slikt nettverk. Å utnytte eksisterende bransjenettverk, som også har en internasjonal tilstedeværelse, er derfor kritisk for å lykkes med norsk eksport.

Vi mener at samhandlingsprosjekter er spesielt godt egnet som verktøy for å bidra til internasjonalisering av SMB-bedrifter, både fordi samarbeid gjør at man utnytter stordriftsfordeler i internasjonaliseringsarbeidet og fordi lokomotivkunder kan bringe sine leverandører ut i sine markeder. Internasjonalisering er en av flere aktiviteter som klyngeprogrammet (NIC) gir støtte til. Det er stor variasjon mellom klyngene, men en del av dem, for eksempel Norway Health Tech, jobber systematisk med internasjonalisering, gjennom nettverksbygging med ledende helseklynger i andre land, delegasjoner og samarbeidsprosjekter. Vi anbefaler at internasjonalisering og eksport gis høyere prioritet i samhandlingsvirkemidlene, spesielt i klyngeprogrammet, blant annet ved å inkludere internasjonalisering i programmets formål og ved å øke prosjektenes økonomiske rammer.⁴³

Når det finnes flere klynger på samme område bør det vurderes konsolidering av likeartede klynger eller tildeling av hovedansvaret til den eller de sterkeste klyngene på et område.⁴⁴ En kanalisering av eksportrådgivning gjennom klynger og nettverk vil øke nedslagsfeltet på en effektiv og fleksibel måte. Dette kan også være en effektiv informasjons- og markeds kanal for eksportfinansieringsløsninger og garantiprodukter.

Områdegjennomgangen av næringsfremme i utlandet viser at utenlandsetableringene er ressurskrevende og at en stor del av aktiviteten er knyttet til profilering. Vi mener ressursfordelingen mellom profilering og eksportutløsende rådgivning ved utenlandskontorene bør revurderes. Av kostnads- og effektivitetshensyn bør det vurderes om flere utestasjonerte nordmenn kan erstattes av lokalt ansatte med relevante nettverk og markedskompetanse. Det bør også vurderes om flere oppgaver kan løses med innleid kapasitet enn ved faste ansatte etter modell fra NORWEP. Utvidet egenbetaling fra brukere for en-til-en-assistanse i utlandet bør også vurderes for bedrifter med betalingssevne. I arbeidet med å skape et mer kostnadseffektivt uteapparat bør det vurderes å bygge utenlandsstrukturen rundt handelsattache-funksjonen på ambassadene supplert med innleid ekspertise og eventuelt lokale ansatte ved behov. Den reiselivsrelaterte delen av utevirksomheten bør følge med Visit Norway (se kapittel 6.2.3), og utenlandsrepresentasjonen på dette området bør også vurderes.

⁴³ Dette kan for eksempel gjøres ved å utvide rammen for tilskudd per klynge til operative aktiviteter i «Arena Pro». Midlene bør blant annet kunne brukes til kjøp av eksportrådgivningstjenester fra eksperter i prioriterte markeder, slik NORWEP gjør i dag. Revideringen av den delen av klyngeprogrammet som rettes mot «modne klynger» er fremdeles under utredning. Anbefalingene om prioritering av internasjonalisering gjelder også denne delen av programmet.

⁴⁴ Et stykke på vei kan dette håndteres gjennom de tre nivåene i klyngeprogrammet; Arena, Arena Pro og «modne klynger». Kriteriet for sistnevnte er blant annet at enkeltbedrifter og klyngen som helhet har en sterk internasjonal posisjon.

Uavhengig av framtidig modell anbefaler vi at Innovasjon Norge viderefører noe førstelinje internasjonaliseringskompetanse på regionskontorene for bedrifter som er tidlig i internasjonaliseringsfasen. Dette arbeidet henger tett sammen med de øvrige vekst-virkemidlene som forvaltes i regionene. Også Innovasjon Norge har i intervjuer sagt at deres rådgivere identifiserer behov for mer «grunnarbeid» for mange av bedriftene som ønsker å starte med eksport. Det er derfor viktig at forberedelses- og tidligfasen av en internasjonaliseringsbedrift også i framtiden kan leveres regionalt av Innovasjon Norge som en integrert del av veiledningen av unge bedrifter. Denne tjenesten bør, i tillegg til å være et lavterskel introduksjonstilbud, ha en tydelig mobiliseringsrolle mot eksportrettede prosjekter innenfor samhandlingsvirkemidlene (som vi også anbefaler å samle i Innovasjon Norge, se kapittel 4.4) og mer spesialisert eksportrådgivning.

Vi har vurdert fire alternativer rundt plassering av den nasjonale eksportrådgivningen:

1. Eksportrådgivning opprettes som en separat aktør
2. Eksportrådgivning opprettes som en divisjon sammen med eksportfinansieringsaktøren
3. Eksportrådgivning opprettes som en divisjon i Innovasjon Norge
4. Eksportrådgivning deles mellom eksportfinansieringsaktøren, klyngene, Innovasjon Norge og utenriktjenesten med tydelig rolledefinisjon og en styrket koordinerende rolle for Team Norway og NFD for å hindre overlapp.

Første alternativ skaper en selvstendig aktør med en sterk eksportkultur og tydelig fokus og mål. Dette er en modell som både Sverige og Danmark har satset på, riktignok med to ulike tilnærminger. En slik aktør bør ha en svært framtrædende rolle i Team Norway og bør ligge tett opp mot utenriktjenesten og eksportfinansieringsaktøren. I en slik modell bør også eksportrådgivningsaktøren være tett koblet med næringsutsendingene i utenriktjenesten. Dette gjør aktøren i stand til å kunne være døråpner for bransje- og markedsekspertene som klyngene selv har eller ansetter lokalt.

En ulempe med en selvstendig aktør er at det ikke bidrar til forenkling. Dette vil være nok en aktør som krever mye koordinering mot flere aktører og som kan bidra til mer duplisering av kompetanse og tjenester. At denne virkemiddelgruppen legges under et eget eierskap svekker også evnen til å drive effektiv porteføljestyling på aktørnivå. Vi mener løsningene fra Sverige og Danmark understreker behovet for å ha et godt samordnet eksportrådgivningsmiljø med en tydelig profil, og at det bør tillegges stor vekt ved etableringen. Vi mener imidlertid det vil være effektivitets- og samordningsgevinster ved å legge denne virksomheten som et tydelig virksomhetsområde (dvs. divisjon med betydelig autonomi, men som inngår i en helhetlig porteføljestyling) enten sammen med eksportfinansiering eller sammen med Innovasjon Norge. Begge disse plasseringene medfører imidlertid også utfordringer som kan gjøre det nødvendig med en hybridløsning.

Eksportinnsats i Sverige og Danmark

Sverige og Danmark har valgt ulike modeller for (ikke-finansielle) eksportvirkemidler⁴⁵. Felles for begge landene er at de har valgt å samle ansvaret for støtte av bedrifter som ønsker å eksportere til utlandet og ansvaret for å promotere etablering av utenlandske bedrifter i landene (Invest-in). I både Sverige og Danmark har utenriksdepartementene en svært framtrædende rolle, og næringslivet er med å finansiere arbeidet. Se for øvrig områdegjennomgangen av næringsfremme i utlandet for mer informasjon om organisering og styring av eksportaktørene i disse, og flere, land.

Sverige – Business Sweden

Business Sweden (BS) ble opprettet i 2013 etter en konsolidering av det svenske Exportrådet og Invest Sweden. Det er et samarbeid mellom den svenske staten og svensk næringsliv for å hjelpe bedrifter i landet med å vokse internasjonalt. BS har også ansvaret for å få utenlandske selskaper til å etablere seg eller utvide sin virksomhet i Sverige. Aktørens deleierskap med næringslivet begrunnes med at næringspartnerne kan tilby tilgang til kontakter og nettverk på alle nivå internasjonalt. BS' utenriksvirksomhet skjer i et tett samarbeid med ambassader, konsulater og handelskammer. I utlandet har de både svenske og utenlandske konsulenter.



BS tilbyr både virkemidler rettet mot både umodne og modne eksportbedrifter. I mange tilfeller er tilbudene rettet mot spesifikke næringer, og består av tjenester som eksportrådgivning, toll- og handelsregler for ulike markeder, kompetanseprogrammer, markedsanalyser, messer og matchmaking. De har også valgt å digitalisere en del av tjenestene, som f.eks. grunnleggende eksportrådgivning/verktøy for å bygge eksportstrategi. Enkelte av tjenestene krever brukerbetalning. BS har bransjespesifikke rådgivere både flere steder i Sverige og internasjonalt, samtidig som de tilbyr B2G-rådgivning («business to government») innen utvalgte sektorer (forsvar og sikkerhet). Samtidig tilbyr de kontorplasser rundt om i verden for sine brukere.

Danmark – The Trade Council

I det danske systemet er det Udenrigsministeriet som har hovedansvar for eksportfremmestøtte for private virksomheter. Oppgavefordeling mellom sentralt og desentralt nivå i Danmark er lovregulert, og ansvarsfordeling på eksportområdet framkommer i Strategi for decentral erhvervsfremme 2019.⁴⁶ Alt internasjonaliseringsarbeid håndteres gjennom deres eksportråd – The Trade Council (TC). Dette omfatter både eksport, innovasjon, internasjonalisering, samt Invest in Denmark. Innovasjonselementet i denne delen omfatter innovasjon gjennom internasjonale nettverk og inkubatorer. Det desentraliserte virkemiddelapparatet i Danmark (Erhvervshusene) har ansvar for å styrke virksomheters forutsetninger for internasjonalisering, mens adgang til marked skjer i samarbeid med TC. Denne «eksportsparringen» består av grunnleggende rådgivning for SMB med ingen eller begrenset eksporterfaring desentralisert. Dersom disse vurderes til å ha forutsetninger for eksport, gis videre rådgivning av TC. Selve eksportsparringsforløpet faciliteres av TCs internasjonaliseringsrådgivere som er utplassert i Erhvervshusene.



TC tilbyr et variert sett av sektorspesialisert rådgivning til dansk næringsliv. I tillegg til grunnleggende eksportsparring, tilbys fellesprogrammer for internasjonalisering, intensive eksportløp (VITUS), program rettet mot e-handel, og utarbeidelse av skreddersydde markedsanalyser og blant annet markedsadgang og «døråpnerfunksjon» gjennom ambassadene.

Ved å samorganisere eksportfinansiering og eksportrådgivning i en samlet eksportaktør (alternativ 2) samler man tung bransje-, land-, og transaksjonskompetanse i én organisasjon. Nær tilgang til tung juridisk kompetanse og sterke miljøer for landrisikovurderinger, antikorrupsjon og internasjonal compliance, som er nødvendig for finansieringsvirksomheten, vil bidra til å styrke den transaksjonsnære delen av eksportrådgivningen vesentlig. Dette er viktig for å bidra til at rådgivningen i størst mulig grad blir fokusert på å utløse konkrete eksporttransaksjoner, uavhengig av om de finansieres av de offentlige eksportfinansieringsordningene. En slik aktør har behov for en tydelig intern organisering som skiller de formelle kredittprosessene og kredittvurderingene fra annen rådgivningsvirksomhet, men som også utnytter kompetansesynergiene til å oppnå stordriftsfordeler. Ulempen ved denne løsningen er at en mer omfattende generell rådgivningsrolle kan ta fokus bort fra den viktige kredittvurderingsprosessen som skal være eksportfinansieringsaktørens hovedoppgave.

Organisering av eksportrådgivning som en egen divisjon i Innovasjon Norge (alternativ 3) vil bidra til en god kobling mot samhandlingsvirkemidlene og regionene, som er en viktig «førstelinje» for eksportvirkemidlene. Plassering av en samlet eksportrådgivningsvirksomhet i Innovasjon Norge forutsetter en organisering som kan bygge videre på spisskompetansen som ligger i organisasjoner som Eksportkreditt og NORWEP. Risikoen i dette alternativet er primært at

⁴⁵ Eksportfinansiering omtales ikke i denne delen. Eksportvirkemidler i denne delen knytter seg dermed til rådgivning, nettverksaktiviteter, utenriksfunksjoner, invest-in-aktiviteter og andre ikke-finansielle eksporttiltak.

⁴⁶ https://erhvervsfremmestyrelsen.dk/sites/default/files/strategi_for_decentral_erhvervsfremme_2019.pdf

Innovasjon Norge i en bred generalistrolle ikke klarer å etablere et tilstrekkelig sterkt faglig miljø til å kunne levere god nok spesialisert eksportrådgivning. Det er derfor etter vår oppfatning en nødvendig forutsetning at Innovasjon Norge gjør betydelige endringer i den interne ledelsesstrukturen for å kunne være et godt hjem for en konsolidert eksportrådgivningsvirksomhet.

Eksportrådgivning vil uansett være en bred, tverrfaglig aktivitet. Videreutvikling av Team Norway og fortsatt nært samarbeid med utenriktjenesten vil derfor være viktig uavhengig av organiseringsalternativ.

Våre anbefalinger av omfattende endringer i Innovasjon Norge/Siva og GIEK/Eksportkreditt bør sees i sammenheng, der et viktig mål er å øke kvaliteten og rekkevidden for de eksportrelaterte virkemidlene. De fire viktigste driverne for effektivitet og verdiskapning vil være å forenkle eksportfinansieringen gjennom konsolidering av GIEK og Eksportkreditt, samle den spesialiserte eksportrådgivningskapasiteten på ett sted for å utvikle et sterkest mulig fagmiljø på eksportrådgivning, utnytte klynge- og nettverksvirkemidlene i samhandlingsdivisjonen (Siva) for å etablere en effektiv kanal til SMB-segmentet og etablere en enhetlig førstelinje i regionene med god henvisningskompetanse også til eksportaktørene. Dette, sammen med åpenbare utfordringer med full konsolidering enten sammen med eksportfinansieringsaktøren eller Innovasjon Norge, kan gjøre det nødvendig å utvikle et mest mulig helhetlig kompromiss.

Et slikt kompromiss kan innebære at eksportrådgivningen deles opp med tydelige roller og en styrket integrasjonsrolle for Team Norway. Dette kan beskrives som følger:

1. SMB-bedrifter får primært tilgang til eksportvirkemidler, både finansiering og rådgivning, gjennom deltagelse i klynger, der samhandlingsdivisjonen (Siva) som eier av klyngevirkemidlet sikrer tilgjengelighet av god henvisningskompetanse. Bedrifter som ikke har behov for rådgivning kan fortsatt søke finansiering direkte fra eksportfinansieringsaktøren.
2. Bransjespesifikke aktører, som NORWEP, Sjømatrådet og andre sterke bransjeorganisasjoner, kan spille samme rolle som klyngene for sine medlemmer/bransjer.
3. Eksportfinansieringsaktøren bygger et sterkt fagmiljø for transaksjonsfokustert rådgivning, som både understøtter kredittvurderingsprosessene og som gjøres tilgjengelig for SMB-segmentet gjennom klyngene. Rådgivningsmandatet omfatter transaksjonsrelatert rådgivning på områder som landrisiko, motpartsrisiko, antikorrupsjon, avtalestrukturer og finansieringsløsninger uavhengig av om brukerne kvalifiserer til ECA-finansiering.
4. Innovasjon Norge fortsetter med generell eksportrettet informasjons- og kunnskapsspredning som kanaliseres gjennom den regionale førstelinjen.
5. Utenlandssatsingen rasjonaliseres og bygges rundt handelsattache ordningen ved ambassadene. Innovasjon Norge ivaretar henvisningsrollen og den koordinerende rollen for utekontorene opp mot brukerne.
6. Team Norway struktureres som koordinerende og integrerende samarbeidsorgan. NFD bruker sin eierstyringsrolle til å sikre rolleforståelsen til aktørene for å styrke samarbeidet og hindre kostnadsdrivende overlap.

På grunn av ulempene og risikoer med fullstendig konsolidering av eksportrådgivningen hos en aktør vil vi anbefale denne kompromissløsningen. Vi anbefaler at eksportrådgivningsaktivitetene struktureres i en egen prosess med bred deltagelse fra de mest kompetente eksportrådgivningsmiljøene der roller og kompetanseprofil defineres tydelig for alle de involverte aktørene. En eventuell innlemmelse i Innovasjon Norge eller i eksportfinansieringsaktøren bør ikke skje før det er etablert en struktur og rollefordeling som sikrer effektiv samling av kompetanse uten unødig overlap.

4.8 Brukerperspektiv og førstelinje

Gjennom to omfattende spørreundersøkelser svarte 59 prosent av dagens brukere og 80 prosent av dagens ikke-brukere at de er uenig i at virkemiddelapparatet er oversiktlig.⁴⁷ Ikke-brukerne opplyser at et uoversiktlig tilbud er den viktigste årsaken til at de ikke benytter seg av virkemiddelapparatet. Videre opplever mange bedrifter, selv de som allerede er brukere, at det er vanskelig å vite hvor de skal henvende seg for å få dekket sine behov. Dette understrekes av at mange aktører i virkemiddelapparatet er ukjente for bedriftene, selv når bedriftene har fått støtte fra en eller flere

⁴⁷ Data fra brukerundersøkelse utført i forbindelse med områdegjennomgangen, med svar fra 2 782 brukere og 4 041 ikke-brukere. Se vedlegg 2.

andre virkemiddelaktører. Manglende kjennskap til aktører i virkemiddelapparatet, så vel som manglende oversikt over tilbudet, kan utgjøre en betydelig terskel for å benytte tilbudet.

For å gjøre det lettere for både brukere og ikke-brukere anbefaler vi at Innovasjon Norge får ansvaret for en førstelinjetjeneste for hele virkemiddelapparatet med breddekompetanse om og henvisningskompetanse til alle aktørene. Grunnen til at dette legges til Innovasjon Norge er at det er SMB-segmentet som er hovedmålgruppen for en slik førstelinje, mens eksempelvis forskningsinstitusjoner eller bransjespesifikke aktører med en tett kobling til sine respektive bransjespesifikke tilbud har bedre oversikt over hvem de skal henvende seg til. I løpet av kompetansekartleggingen ble det identifisert at svært mange av aktørene sitter på en generell henvisningskompetanse for hele virkemiddelapparatet. Det er etter vårt syn unødvendig å bygge opp denne kompetansen på tvers av hele virkemiddelapparatet. En annen viktig begrunnelse for denne anbefalingen er at Innovasjon Norge oppleves i dag av mange som et naturlig første kontaktpunkt og har derfor allerede bygget opp en god kompetanse på dette området.

Vi foreslår at Gründersenteret i Førde videreføres som førstelinje med dagens oppgaveportefølje, herunder behandle alle søknader om markedsavklaringstilskudd og ansvar for Gründertelefonen og E-søknadssupport. Det bør være et mål om at mest mulig kommunikasjon skjer via telefon eller digitale løsninger og at (potensielle) brukere får bistand, råd og veiledning så tidlig som mulig i en søkeprosess. I tillegg til Gründersenteret og gode løsninger for bistand på avstand bør det være en fysisk førstelinje i hver region med tilsvarende bredde- og henvisningskompetanse. Både brukere og ikke-brukere ytrer videre et ønske om en felles virkemiddelportal for informasjon og søknader. Dette omtales nærmere i 9.1.1.

4.9 Ikke-strukturelle styrings- og samordningsmekanismer

Strukturelle endringer utgjør bare en del av våre samlede anbefalinger. Disse bør kompletteres av ikke-strukturelle mekanismer som videreutvikler styring og arbeidsformer for å skape et mer verdiskapende, mer effektivt og bedre samordnet virkemiddelapparat. Noen aktuelle, men ikke utfyllende, eksempler på mekanismer er:

- *Regionale mekanismer* som gir fylkeskommunen større innflytelse over virkemiddelapparatet i egen region. I tillegg til ressurser og kompetanse for å kunne utøve et kompetent oppdragsgiveransvar kan dette omfatte mekanismer som gir fylkeskommunene større innflytelse på regionale prioriteter i Innovasjon Norge og et kollektivt forum for å kunne påvirke sammensetning og profil på de nasjonale virkemidlene for å sikre at de støtter opp under regionale prioriteter.
- *Porteføljestyrimandater for de store virkemiddelaktørene*, der særlig Norges forskningsråd og Innovasjon Norge får et tydelig ansvar for aktiv porteføljestyriming for eget område, innenfor rammen av styringsdokumenter og oppdrag fra departementene. Porteføljestyrimingen bør understøttes av tydeligere mål- og resultatstyring (MRS) fra oppdragsgiverne. Målstyringen kan være sektor- og/eller temaspesifikk, men bør unnlate å spesifisere tiltak på virkemidelnivå. Aktørenes porteføljestyriming skal sørge for at et hensiktsmessig sett av virkemidler benyttes for å løse oppdraget på best mulig måte. Porteføljestyrimingen bør også inneholde spesifikke mekanismer for å sørge for at virkemidler utfordres regelmessig. Dette for å fase ut lite effektive tiltak for å frigjøre midler til nye satsingsområder.
- *Tydeligere prosesser rundt store nasjonale oppgaver* for å sørge for at organisatoriske og finansielle ressurser i tilstrekkelig grad konsentreres om viktige initiativer for å i større grad kunne bidra til brede samfunnsutfordringer. For eksempel knyttet til grønn omstilling og andre bærekraftområder, og til diversifisering av det eksportrettede næringslivet – slik OECD anbefaler for Norge.
- *Mer helhetlig tenkning rundt styresammensetning og selskapsledelse* for å sikre bedre samordning av overlappende områder. Dette bygger på en erkjennelse av at det vil være umulig og uhensiktsmessig å definere skarpe skiller mellom de ulike porteføljene, og at styrene i de enkelte aktørene vil ha en viktig rolle i å se aktørens rolle i helheten. Det kan derfor være fordelaktig å vurdere å ha noe overlapp i styresammensetningen i aktører med tilgrensende arbeidsoppgaver. Eksempler på dette kan være et styremedlem med tung kompetanse på kommersialisering av teknologi som oppnevnes i både Norges forskningsråd og Innovasjon Norge, et styremedlem med bred finansiell og ikke-finansiell eksporterfaring som oppnevnes i både Eksportfinansieringsaktøren og Innovasjon Norge og et styremedlem med erfaring fra skalering av bedrifter som oppnevnes både i Innovasjon Norge og på egenkapitalinvesteringsområdet.
- *Tydelige og gode prosesser for gjennomføring av endringer* som sikrer at viktige kompetanseområder ivaretas på en god måte der oppgaver og/eller mennesker overføres mellom aktører eller der flere aktører konsolideres. Dette vil være helt sentralt for å unngå kompetanse- og verdilekasje i endringsprosessene som vil være

nødvendig for å etablere en mer verdiskapende og effektiv struktur på virkemiddelapparatet. Det vil være særlig viktig å etablere gode prosesser for de kompliserte strukturelle endringene på tvers av eksisterende miljøer knyttet til eksportfinansiering, eksportrådgivning og samhandlingsvirkemidler (Siva).

Vi mener at fokus på denne typen mekanismer og prosesser vil være minst like viktig for resultatet som kvaliteten på de strukturelle anbefalingene. Det vil være viktig å legge stor vekt på sammenhengen mellom strukturelle valg, ikke-strukturelle styrings- og samordningsmekanismer og gode endringsprosesser, både ved gjennomføring av endringer og innenfor den reviderte strukturen i virkemiddelapparatet.

4.10 Oppdrags- og eierstyring

Et mer konsolidert virkemiddelapparat vil også bidra til mer fokusert eierstyring. Vi legger til grunn at Forskningsrådet fortsatt vil være underlagt KD, mens Innovasjon Norge, en konsolidert garanti- og finansieringsaktør (GLEK og Eksportkreditt) og egenkapitalaktørene fortsatt vil være underlagt NFD.

Vår hovedanbefaling er at øvrige aktører i størst mulig grad integreres i Forskningsrådet eller Innovasjon Norge. Dersom det er sterke grunner til å opprettholde en separat identitet vil det være mulig å beholde separate faglige miljøer integrert i de overordnede administrative strukturene. I spesielle tilfeller kan de integrerte aktørene også organiseres som datterselskaper for å ivareta egen identitet innenfor en bedre samordnet totalstruktur.

Vi forutsetter at departementenes oppdragsstyring gjennom tildelings- og oppdragsbrev i hovedsak fortsetter som før, men at tildelings- og oppdragsbrevene skifter fokus fra virkemidler til mål. Vi anbefaler at det stilles krav til de aktørene som får et eksplisitt porteføljestyrmandat på tvers av flere oppdragsgivere om å rapportere tydelig hvordan de enkelte oppdragene er håndtert i porteføljen og hvordan både utførelsen av ulike oppdrag og det totale bidrag til verdiskapning har blitt styrket av enhetens interne samordning og porteføljestyling. Dette blir viktig for å gi de involverte departementene trygghet om at porteføljestyrmingsprosessen ikke griper inn i sektoransvaret på en uønsket måte.

Styring basert på mål og resultater istedenfor på aktiviteter hemmer ikke virkemiddelapparatets evne til å svare på politiske, demokratiske eller andre samfunnsmessige utfordringer. Selv om vi anbefaler at det blir gitt større autonomi til virkemiddelaktørene til å bestemme *hvordan* mål skal nås, er det fortsatt de ulike departementene som bestemmer *hva* som skal oppnås. Videre er det virkemiddelaktørene, gjennom styrene, som står ansvarlig for at eiernes og oppdragsgivernes mål blir oppfylt. Mål- og resultatoppnåelse er en del av rapporteringen aktørene skal gjøre til sine oppdragsgivere, og dette vil fortsatt også være en viktig del av aktør- og virkemiddelevalueringer.

For Innovasjon Norge og Forskningsrådet vil det fortsatt være flere departementer som gir oppdrag til aktørene. Den anbefalte modellen fordrer ikke at departementene koordinerer mellom seg i den løpende oppdragsstyringen av disse aktørene, men vi mener likevel at en mer helhetlig og koordinert oppdragsstyring vil være formålstjenlig for å unngå suboptimalisering. Det kan for eksempel skje dersom to departementer har sammenfallende interesser, men hver sin satsing. Det kan dermed bli en totalfinansiering av ett mål som er u hensiktsmessig stor, hvor «overforbruket» har gått på bekostning av andre mål som får for lite eller ingen midler. En mer helhetlig tilnærming til oppdragsstyringen av disse to aktørene vil redusere risikoen for en suboptimal bruk av offentlige penger. Det vil være fornuftig at eierdepartementene tar en ledende rolle i å skape og fasilitere en slik koordineringsprosess, f.eks. en eller to ganger per budsjettår. Kunnskapsdepartementet har allerede tatt en lignende rolle i forbindelse med oppdragsstyringen av Forskningsrådet, og har dermed vist at en slik mekanisme kan fungere uten å gå på akkord med sektorprinsippet.

En mer mål- og resultatdrevet oppdragsstyring bygger på ideen om at det er mer effektivt å gi de underliggende virksomhetene (virkemiddelaktørene) økt handlingsrom og frihet i hvordan de skal oppnå målene, siden det er de som sitter nærmest på brukerne og dermed kjenner utfordringsbildet best. En mulig risiko ved å delegere ansvaret ned til virkemiddelaktørene er at de sitter *for* tett på brukerne, og dermed kan miste objektivitet i forbindelse med vurdering av for eksempel markedssvikt og addisjonalitet. Det er primært tre mekanismer som kan redusere den risikoen. For det første er det oppdragsgivernes ansvar å formulere mål som rettes mot områder hvor det trengs offentlig støtte. For det andre vil det fortsatt være en styringsdialog mellom virkemiddelaktør og eiere/oppdragsgivere. Vi foreslår også et mer helhetlig system for evalueringer av virkemiddelapparatet (kap. 4.12). Tydeligere krav til vurdering av elementer som markedssvikt og addisjonalitet i slike evalueringer representerer en tredje mekanisme for å redusere risikoen for at virkemiddelaktørene gir støtte til prosjekter hvor det ikke bør være offentlig støtte.

4.10.1 Regional oppdrags- og eierstyring

Vi anbefaler at fylkeskommunenes deleierskap i Innovasjon Norge opphører, og erstattes av andre mekanismer for å gi innflytelse på den regionale virksomheten og utformingen av de regionale virkemidlene. Tilbakemeldingene er at minoritetsseierskap gir liten reell innflytelse for fylkeskommunene, samtidig som det kompliserer eierstyringen av Innovasjon Norge. Det siste poenget styrkes ytterligere dersom vår anbefaling om en helhetlig styresammensetning på tvers av virkemiddelapparatet følges, med rom for at enkelte styremedlemmer oppnevnes i to aktører med delvis overlappende aktiviteter for å bidra til bedre helhetssyn også på styrenivå. Dersom anbefalingene om å etablere nye mekanismer som gir fylkeskommunene større innflytelse på det regionale virkemiddelapparatet innføres vil det være naturlig at minoritetsseierskapet i Innovasjon Norge kan opprettholdes.

Vi anbefaler at fylkeskommunen får oppdragsgiveransvar for flere virkemidler enn det som er foreslått i statsbudsjettet for 2020. Fylkeskommunenes kompetanse og kapasitet til å bruke dette aktivt i en regional næringspolitikk, er et viktig bidrag til fylkeskommunenes styring og innflytelse på virkemiddelapparatet. Samtidig er det gode argumenter for å supplere fylkeskommunenes oppdragsstyring med eierstyring. Vi anbefaler at et eventuelt fylkeskommunalt eierskap bør være knyttet til den regionale divisjonen eller forvaltningen av virkemidler i egen region. Det vil sikre at fylkeskommunene kan påvirke ledelse og organisering av den regionale forvaltningen dersom man opplever at forvaltningen ikke holder tilstrekkelig høy kvalitet. Dette er drøftet i kapittel 6.5.

4.11 Bedre gjennomføring av større satsinger – bærekraftig verdiskaping

Det er en forutsetning at virkemiddelapparatet skal bidra til etablering av lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Vi mener at våre helhetlige anbefalinger for organisering og styring av virkemiddelapparatet legger et godt fundament for å kunne oppfylle kriteriet om «bærekraftige rammer». Definisjonen av disse rammene bør imidlertid ligge til departementet som oppdragsgiver, og bør være gjenstand for politisk styring som manifesteres blant annet gjennom oppdrag til virkemiddelapparatet. I tråd med anbefalingene om porteføljestyling bør de store virkemiddelaktørene ta ansvar for at det tas i bruk en hensiktsmessig portefølje av virkemidler for å gjennomføre oppdragene på best mulig måte innenfor rammene, og at effektene måles og rapporteres i henhold til internasjonalt anerkjente prinsipper for bærekraftrapportering.

Vi mener våre anbefalinger, spesielt knyttet til bedre eier- og oppdragsstyring, konsolidering av aktører og åpne virkemidler, gir virkemiddelapparatet evne og fleksibilitet til å ivareta slike satsinger. Vi legger til grunn at enhver større satsing på tvers av virkemiddelapparatet bør defineres av oppdragsgiverne i fellesskap. Dette er nødvendig for å unngå ytterligere fragmentering og overlapp i virkemiddelapparatet, og kan kreve tettere og mer formelt samarbeid mellom departementene for å koordinere brede satsinger.

For virkemiddelapparatets bærekraftsatsing vil det være viktig å holde fast på at satsing på bærekraft ikke skal redusere eller komme i konflikt med målene om lønnsomhet og verdiskaping over tid. Kommersielle aktører som Blackrock, Storebrand og Summa Equity er eksempler på et bredt spekter av institusjonelle investorer som understreker at det ikke er noen innebygget konflikt mellom verdiskaping og bærekraft. Alle tre mener tvert imot at bærekraftfokus vil gi meravkastning over tid. Det norske private equity fondet Summa Equity blir brukt som undervisningscase på Harvard Business School på temaet «Building Purpose-Driven Organizations». Siden etableringen i 2016 har fondet hentet inn mer enn NOK 10 milliarder fra private og institusjonelle investorer til en investeringsstrategi der alle investeringene er knyttet til og måles mot ett eller flere av FNs bærekraftsmål. Fondet og investorene har like høye finansielle avkastningsmål som andre private equity fond, og investeringsstrategien er basert på at det ligger store verdiskapningsmuligheter i å eie og utvikle virksomheter som løser viktige samfunnsutfordringer på en forretningsmessig og skalerbar måte.

FNs bærekraftsmål er etablert som et referanse- og styringsverktøy på bærekraftområdet både for FN, de fleste nasjonalstater, store globale selskaper, investeringsselskaper og byer/lokalsamfunn. Det er i ferd med å etableres anerkjente systemer for kvalifisering og effektmåling basert på disse målene. Vi mener oppdragsgiverne og virkemiddelapparatet i størst mulig grad bør koble bærekraftrelaterte oppdrag til FNs bærekraftsmål for å dra nytte av de store investeringene som gjøres av både globale kommersielle aktører og myndigheter for å etablere benchmarks, beste praksis og gode strukturer på rapportering og resultatmåling knyttet til bærekraftmålene.

Vi mener vår anbefalte struktur og styringsmekanismer kan ivareta en bred bærekraftsatsing. Videre mener vi det vil være viktig å styrke sammenhengen mellom verdiskaping og bærekraft fordi initiativer som ikke er kommersielt forsvarlige vil være mye mer krevende å skalere tilstrekkelig til å få global effekt. Oppdragene til virkemiddelapparatet

bør derfor fokusere på den delen av bærekraftagendaen som over tid har potensiale til å omsettes i lønnsom og skalerbar næringsvirksomhet.

Når virkemiddelapparatet skal benyttes til å realisere en nasjonal eller global bærekraftagenda vil det kreve at det benyttes et samspill av virkemidler innen forskning, pilotering, bedriftsutvikling, finansiering og andre tiltak. Det er viktig å unngå unødvendig etablering av selvstendige virkemidler for å realisere mål som krever et bredt sett av tiltak fordi det vil bidra til verdiolekkende kompleksitet og overlapp i virkemiddelapparatet. Det medfører også risiko for fragmentering av bærekraftagendaen på en måte som gir dårligere måloppnåelse.

4.12 Mer helhetlig system for evaluering av virkemidler og aktører

Kartleggingsarbeidet viser at det er få evalueringer relatert til det næringsrettede virkemiddelapparatet som ser virkemidlene i sammenheng ut fra et helhetlig perspektiv, enten fra brukeres, aktørers eller eiers/opppdragsgivers ståsted. Selv om utredningsinstruksen gir rammer med krav for utredninger og evalueringer, viser vår analyse at evalueringer relatert til det næringsrettede virkemiddelapparatet gjennomføres på veldig mange forskjellige måter med ulike tilnærminger. Dette gjør det mer krevende å sammenligne evalueringer av enkeltaktører på tvers. De fleste evalueringene og utredningene er av mindre elementer, enten av en aktør eller et program, og det er få utredninger og områdegjennomganger som ser på de mer overordnede og tverrgående temaene og fokusområdene relatert til det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Det er heller ikke noen enhetlig mal for evalueringer av det næringsrettede virkemiddelapparatet som gjør det enkelt å sammenligne og sammenstille evalueringer om enkeltaktører, enkelttemaer eller lignende. Det er imidlertid et omfattende veiledersett for evalueringer i staten. Dette administreres av DFØ som også drifter evalueringsportalen.

Dagens evalueringspraksis har to klare svakheter. Det ene er at metodikk og datakilder varierer i så stor grad at det er svært vanskelig å sammenligne evalueringene og trekke overordnede konklusjoner basert på dem. Det andre problemet er at det ikke eksisterer noen overordnet systematikk for hvem som har ansvaret for å evaluere, hva som skal evalueres og hvor ofte. Vi foreslår to grep for å bote på disse utfordringene:

1. *Klar ansvarsdeling mellom aktører og departementer med tydeliggjøring av formål med og ansvar for evalueringer på ulike nivåer:*
 - *Følgeevalueringer* og andre typer evalueringer hvor formålet er å lære og forbedre eksisterende ordninger bør ligge hos aktørene selv. Aktørene bør kunne velge om de gjennomfører evalueringene selv eller setter det ut som et oppdrag til eksterne evalueringsaktører.
 - Ansvar for *relevans-, effekt- og effektivitetsevalueringer* av ordninger bør ligge hos eierdepartementet, eventuelt hos oppdragsgiver.⁴⁸ Begrunnelsen for dette er at eiere/opppdragsgivere bør kunne få uavhengige vurderinger av om virkemidlene forvaltes i tråd med formålet, om de har de tilskattede effekter og om forvaltningen er kostnadseffektiv. Dette er spesielt relevant når eier- og oppdragsstyring går mer i retning av mål- og resultatstyring, mens virkemiddelaktørene får økt handlingsrom og frihet i hvordan de skal oppnå målene, jf. anbefalingene i kapittel 4.10 ovenfor. Det er naturlig at evalueringene gjennomføres av en ekstern, uavhengig evalueringsaktør.
 - Eierdepartementet bør ha ansvaret for å *evaluere aktørene og deres samlede virkemiddelportefølje*. Dette er i tråd med dagens praksis.
 - *Områdegjennomganger* bør betraktes som en del av evalueringshierarkiet og ansvaret ligge hos Finansdepartementet – som i dag.
2. *Regionalt forvaltede virkemidler*, det vil si C- og D-virkemidler (se kapittel 4.7 og 6.5) enten evalueres av eierdepartementet eller av Innovasjon Norge. For å gi fylkeskommunene mest mulig relevant informasjon om virkemidlenes relevans, effekt og effektivitet i egen region, bør det tilstrebes at analysene gjennomføres *komparativt* mellom regionene.
3. *Vurdere behovet for å videreutvikle veiledningsmaterieell for evalueringer med anbefalt metodikk*. For å sikre at evalueringer skal kunne sammenlignes, er det ønskelig med en mer enhetlig metodikk. Det er viktig å understreke at egenskaper ved evalueringsobjektet kan sette begrensninger for hva slags datagrunnlag som

⁴⁸ *Relevans-, effekt- og effektivitetsevalueringer* vil ikke være hensiktsmessig å gjennomføre for oppdragsgivere dersom oppdragene ikke er knyttet til bestemte ordninger/programmer, men i stedet er gitt i form av formål/mål. Da er det naturlig at eierdepartementet tar ansvar for evalueringene.

eksisterer og dermed hva slags metodikk som kan benyttes. Det vil trolig være hensiktsmessig med en egen metodikk for de fire nivåene beskrevet ovenfor (følgeevalueringer, relevans/effekt-evaluering av ordninger, evaluering av aktører og områdegjennomganger).

5 Norges forskningsråd - forskningsdrevet innovasjon

Vår anbefaling knyttet til Forskningsrådet er begrenset. Det har vært gjennomført en egen områdegjennomgang som har tatt for seg Forskningsrådet, og våre anbefalinger knytter seg derfor kun til de innovasjonsrettede virkemidlene. Vår overordnede anbefaling er at Forskningsrådet bør ha ansvaret for forskningsdrevet og -støttet innovasjon, med programmer og søknadstyper som dekker alle faser fra kunnskapsutvikling til kommersialisering.

5.1 Større tematiske programmer

Vi viser til diskusjonen rundt åpne kontra tematiske programmer i kapittel 3.4, og anbefaler at Forskningsrådet i større grad uformer åpne programmer. Vi foreslår konkret at senterordningene SFI, FME, FKB og Petrosenter slås sammen. For beskrivelse og videre begrunnelse for anbefalingen, se appendiks A5.

5.2 Endring av SkatteFUNN

SkatteFUNN er en *rettighetsbasert* ordning med formål om å styrke FoU-aktivitet i næringslivet. At ordningen er rettighetsbasert innebærer at alle bedrifter som tilfredsstiller til fordelingskriteriene⁴⁹, har krav på støtte. Det var 7440 aktive SkatteFUNN-prosjekter i 2018. Ordningens store styrke er både at transaksjonskostnadene for både virkemiddelapparat og brukere er lave og at ordningen er tilgjengelig for næringer og bedrifter som ikke ville nådd opp i nasjonale konkurranser om FoU-prosjekter. Vår vurdering er likevel at SkatteFUNN har fått et for dominerende omfang i det næringsrettede virkemiddelapparatet med en samlet ramme på 4,5 milliarder kroner i 2018. Dette er mer enn Forskningsrådets og Innovasjon Norges samlede (søknadsbaserte) tilskudd til bedrifters innovasjonsprosjekter.

SØAs evaluering av SkatteFUNN⁵⁰ viser at addisjonaliteten er størst for «nye» SkatteFUNN-bedrifter og for små prosjekter. Dette trekker klart i retning av at SkatteFUNN er mest effektivt som et SMB-virkemiddel, også fordi SMB-er er klart underrepresentert i Forskningsrådets programmer. Den kraftige veksten i SkatteFUNN-tilskudd de siste årene har særlig kommet blant større bedrifter. Bedrifter med mer enn 250 ansatte mottok 10 prosent av midlene i 2018, mot 6 prosent i 2013. SkatteFUNN bør etter vår vurdering være et lavterskeltilbud til bedrifter med begrenset FoU-erfaring. For større bedrifter med intern forskningskompetanse er Forskningsrådets næringsrettede virkemidler mer egnet, ikke minst på grunn av Forskningsrådets grundige vurderinger av forskningskvalitet og innovasjonshøyde. Vi anbefaler derfor at det gjøres endringer i SkatteFUNN-ordningen for å øke SMB-profilen. SØAs anbefaling om å redusere maksimalt fradragsgrunnlag fra 50 til 25 millioner kroner⁵¹ vil trekke i denne retningen og fremstår derfor som hensiktsmessig⁵². Dreiningen mot SMB-markedet kan med fordel forsterkes ytterligere ved fremtidige bevilgninger, for eksempel ved å redusere maksimalt fradragsgrunnlag ytterligere. Det kan også vurderes å gjøre SkatteFUNN til en rettighetsbasert tilskuddsordning siden en stor del av brukerne får kontantrefusjon i stedet for skattefradrag og fordi Skattedirektoratet ikke har noen særskilt kompetanse til å vurdere tilskuddsberettigelsen av prosjektene.

⁴⁹ Forskningsrådet skriver: «Kjernen i SkatteFUNNs definisjon av FoU er at prosjektet må være målrettet og avgrenset, det må ha som mål å fremskaffe ny kunnskap eller nye ferdigheter, det må dreie seg om utvikling av nye eller bedre varer, tjenester eller produksjonsprosesser og det må være til nytte for bedriften.» (skattefunn.no)

⁵⁰ Evaluation of SkatteFUNN, Report 18-2018, Benedictow m.fl., 2018.

⁵¹ Maksimalt fradragsgrunnlag per skattepliktig er i dag 25 mill. kroner for kostnader til egenutførte FoU-prosjekter, og 50 mill. kroner for kostnader til FoU-prosjekter utført av forskningsinstitusjoner.

⁵² SØA foreslo også andre endringer, blant annet å øke timesatsen fra 600 til 650 kroner og øke fradragssatsen til 25 % for nye brukere av SkatteFUNN. I etterkant av SØAs evaluering sendte Finansdepartementet ut et høringsnotat hvor SØAs anbefalinger ble vurdert. Finansdepartementet støtter forslaget om å redusere fradragsgrunnlaget til 25 mNOK, samt øke timesatsen til 650 kroner, og foreslår i tillegg å harmonisere prosentsatsen mellom store og små bedrifter til 19 %. Disse endringene vil til sammen være tilnærmet provenynøytrale.

5.3 Sammenslåing og overføring av deler av FORNY-virkemidler til Innovasjon Norge

Forskningsrådets FORNY2020-program består av fire deler: STUD-ENT, Kommersiell verifisering, Lokale prosjektmidler, og Strukturforbedring, kompetanseheving og nettverksbygging.⁵³ Hovedmålet til programmet er «økt kommersiell anvendelse av lovende forskningsresultater fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner i Norge». Størstedelen av midlene gis til, eller gjennom, TTO-ene, med unntak av STUD-ENT og en liten andel av verifiseringsmidlene som gis direkte til mikrobedrifter.

Søkere som har fått tilsagn fra STUD-ENT har i dag ikke anledning til å søke på Innovasjon Norges markedsavklarings- og kommersialiseringsordninger, noe som tydelig indikerer en overlapp mellom ordningene. Vår vurdering er at STUD-ENT representerer en avgrenset versjon av Innovasjon Norges markedsavklarings- og kommersialiseringsstilskudd. Forskningsrådets ordning skiller seg fra Innovasjon Norges primært på fire områder: 1) nasjonal konkurranse kontra Innovasjon Norges som forvaltes regionalt, 2) ordningen er begrenset til prosjekter som drives av mastergradsstudenter, 3) støttesummen er høyere, og 4) årlige utlysninger istedenfor kontinuerlig tildeling. Vi mener at ingen av disse ulikhetene er vesentlige nok til at det skal administreres og forvaltes som en egen ordning.

Hovedsøker for STUD-ENT-midler må være mastergradsstudent, men i all hovedsak dreier prosjektene som får støtte seg om anvendelse av kjent teknologi – altså forretningsdrevne innovasjon. Basert på likhetene i ordningene og at STUD-ENT i hovedsak går til forretningsdrevne innovasjon, mener vi at ordningene er overlappende. Vår anbefaling er derfor at FORNY STUD-ENT overføres til, og slås sammen, med Innovasjon Norges markeds- og kommersialiseringsstilskudd. Dersom kriteriene for STUD-ENT endres slik at prosjektene må være forskningsbaserte, mener vi at disse prosjektene bør søke støtte gjennom andre ordninger, f.eks. gjennom de øvrige midlene i FORNY-ordningen via TTO-ene.

Brorparten av verifiseringsprosjektene går gjennom TTO-ene, og Forskningsrådet skriver i sin årsrapport for FORNY at prosjektene som «prekvalifiseres» gjennom TTO-ene holder høy kvalitet og har høy innvilgelsesprosent. Siden prosjektene skal komme fra offentlig finansierte forskning, mener vi at det bør vurderes om alle prosjektene skal søke gjennom TTO-ene. De fleste av disse forskningsmiljøene har avtaler med en TTO. En slik endring kan være: forenkling i administrasjon, siden TTO-ene rapporterer samlet for alle prosjektene; kvalitetshevende, siden TTO-ene gjør en første vurdering av prosjektene; og mer utløsende av privat kapital, siden TTO-ene også hjelper prosjektene å hente finansiering fra andre kanaler, f.eks. private pre-seed. TTO-ene vil også bidra til veiledning til tema utover finansiering, noe som også vil gi en større effekt og læring for brukerne. En endring av dette vil også føre til at hele FORNY vil gå til finansiering av/gjennom TTO-ene.

Dersom presåknordningen avvikles, som vi anbefaler i kapittel 8, kan en økning av tilskudd til samme type bedrifter kunne kanaliseres gjennom eksempelvis FORNY og TTO-ene.

5.4 Endring av IPN-prosjekter

IPN-prosjekter (innovasjonsprosjekter i næringslivet) i Forskningsrådet ledes av bedrifter og skal ha omfattende innhold av forsknings- og utviklingsaktiviteter. IPN-prosjekter er med andre ord rettet mot forskningsdrevet innovasjon, og vi anbefaler følgelig at ordningen/søknadstypen bør forvaltes av Forskningsrådet som i dag. Anbefalingen forsterkes av at det er klare synergier mellom IPN-prosjekter, senterordningene og KPN-prosjekter.

Vi anbefaler at det utredes om antall utlysninger per år bør økes, eventuelt innføre løpende søknadsfrist.⁵⁴ Det kan gjøre programmet mer relevant for næringslivet. I dialog med brukere har vi også oppfattet at partnerkravet⁵⁵ og publiseringskravet gjør ordningen mindre relevant. Det kan vurderes om et eller begge av disse kravene er hensiktsmessig, og om det eventuelt foreligger en reell markedssvikt dersom disse kravene fjernes. Ved en eventuell fjerning av publiseringskrav og/eller partnerkrav, bør det imidlertid også vurderes om ordningen skal overføres til Innovasjon Norge da en slik ordning vil være helt annerledes enn dagens IPN og bli lik de tilskuddsordningene som allerede forvaltes av Innovasjon Norge.

⁵³ Programplan FORNY2020 2018, forskningsradet.no.

⁵⁴ Forskningsrådet har allerede innført en testgjennomføring av løpende utlysning på IPN for feltet «data og tjenester overalt».

⁵⁵ Med partner mener vi bedriftspartner. Det er i dag ikke noe formelt krav til å ha med seg forskningsinstitusjoner i IPN-prosjekt.

På den annen side er forskningshøyde og samarbeid mellom flere partnere nært knyttet til selve begrunnelsen for dette virkemiddelet, nemlig etablering av fellesgoder og spredning av ny kunnskap for en bredest mulig anvendelse av denne kunnskapen i verdiskapende virksomhet. Publisering er et middel for å sikre vitenskapelig kvalitet, åpen forskning og spredning i et større kunnskapsmiljø. Prinsippet om åpen forskning, samtidig som konkurransesensitiv informasjon beskyttes tilstrekkelig, anses som en grunnpilar i moderne forskningspolitikk.⁵⁶ Samarbeid med forskningspartner sikrer at generisk kunnskap som bygges opp gjennom prosjekter spres til andre aktører i næringslivet, ikke minst til små og mellomstore bedrifter med mindre forskningskapasitet. Både krav om samarbeid og dokumenterbar forsknings- og innovasjonshøyde bidrar til at vi unngår at forskningsbevilgningene går til kunnskapsutvikling som låses inne i enkeltvirksomheter. Dette er forhold som er understreket i dialog med blant annet forskningsinstituttene, og også påpekt i OECDs analyse av det norske forsknings- og innovasjonssystemet.⁵⁷

⁵⁶ EU-kommisionær Carlos Moedas (2018)

⁵⁷ OECD Reviews of Innovation Policy Norway (2017)

6 Innovasjon Norge - forretningsdrevet innovasjon og vekst

Flere virkemiddelaktører har ordninger som skal stimulere til forretningsdrevet innovasjon og vekst. Innovasjon Norge har den største samlingen av virkemidler med både kapitalvirkemidler, kompetansevirkemidler, samspillsvirkemidler, egenkapitalvirkemidler og tilskudd. Forskningsrådet, DOGA, LUP, Siva, FHF og Norsk Romsenter har også virkemidler som til en viss grad også skal stimulere denne typen innovasjon. Også sektorspesifikke aktører arbeider delvis på samme område, spesielt med tanke på skalering og vekst gjennom eksport. Dette gjelder eksempelvis Norges sjømatråd og NORWEP.

Vi anbefaler at Innovasjon Norge får hovedansvar for forretningsdrevet innovasjon og vekst, under forutsetning av at Innovasjon Norge endrer sin organisasjonsmodell til en tydelig divisjonsmodell. Dette er nødvendig for å gjøre det mulig å organisere ulike forretningsmodeller med betydelig selvstendighet innenfor en konsernmodell som kan utnytte synergier mellom divisjonene og utøve overordnet porteføljestyling. Endret organisasjonsmodell er en nødvendig forutsetning for våre anbefalinger, fordi det ellers er stor risiko for at sterke kulturer i Siva og DOGA blir ødelagt ved integrasjon i Innovasjon Norge i sin nåværende form. Uten vesentlige endringer i organisasjonsstrukturen i denne retningen er Innovasjon Norge etter vår oppfatning en uegnet plattform for integrering av nye aktiviteter der ivaretagelse av kultur og kompetanse i de integrerte enhetene er kritisk for verdiskapningen. Eier bør derfor be styret i Innovasjon Norge klargjøre sin organisasjonsmodell før det tas beslutning om å innlemme Siva og DOGA i konsernstrukturen. Våre anbefalinger om å samle samhandlingsvirkemidler i Siva står fast uavhengig av disse aktørenes tilknytning til Innovasjon Norge.

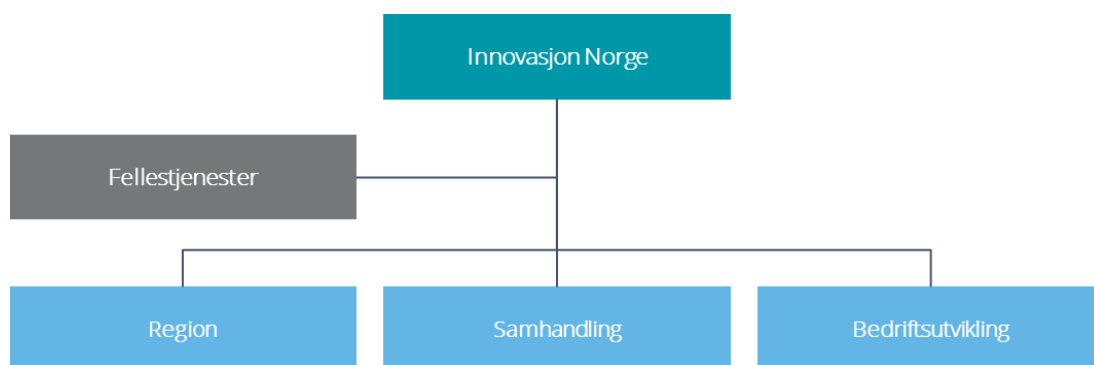
6.1 Anbefalt organisering av det nye Innovasjon Norge

Vi foreslår at Innovasjon Norge får hovedansvar for virkemidler knyttet til forretningsdrevet innovasjon og vekst, men med betydelige krav til organisatoriske endringer. Et nytt Innovasjon Norge bør bestå av tre sterke fagdivisjoner med betydelig autonomi, i tillegg til stabs- og støtteelementer. Disse divisjonene skal sikre et bredt og mangfoldig virkemiddeltilbud for 1) Region, 2) Samhandling, og 3) Bedriftsutvikling. Disse divisjonene skal bygges opp basert på dagens sterke fagmiljøer, både i Innovasjon Norge, men også fra de øvrige aktørene involvert i forretningsdrevet innovasjon i dag. En slik organisering vil etter vår oppfatning skape sterkere fagmiljø med nødvendig kompetanse, kultur og virkemidler for å levere tjenester til brukerne.

De ulike divisjonene bør ha følgende ansvar:

- *Regional divisjon* bør være utøvende aktør for det regionale virkemiddelapparatet, og forvalte en samling av de fleste av virkemidlene som i dag opererer regionalt, inkludert samhandlingsvirkemidlene Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk. Den regionale divisjonen vil i stor grad operere på oppdrag fra fylkeskommunene, som vil få et utvidet ansvar som oppdragsgiver for både det regionale og det nasjonale virkemiddelapparatet. Den regionale divisjonen, sammen med fylkeskommunene selv, har som oppgave å mobilisere for nasjonale virkemidler, samt å stimulere regionale eksportbedrifter.
- *Divisjon for samhandlingsvirkemidler* blir en felles divisjon med ansvar for forvaltning av klyngeprogrammet (NIC), Norsk Katapult og Inkubatorprogrammet. Å samle dette i ett felles fagmiljø vil kunne utnytte stordriftsfordeler i fagmiljøet og utnytte synergier mellom de tre programmene. Divisjonen bør bygges rundt dagens miljø i Siva. Den bør også ha det *faglige* ansvaret for Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk, som vi foreslår at bør *forvaltes* i den regionale divisjonen.
- *Divisjon for bedriftsutvikling* vil omfatte nasjonale virkemidler som støtter opp om forretningsdrevet innovasjon og vekst. Disse virkemidlene omfatter rådgivningsaktiviteter, nettverksbygging og større kapitalvirkemidler, herunder Innovasjon Norges pilot-/demoordning, innovasjonskontrakter, innovasjonspartnerskap og innovative offentlige anskaffelser

Beskrivelse av divisjonene kommer i de neste delkapitlene.



Figur 14: Anbefalt divisjonsstruktur for Innovasjon Norge.

Dagens organisering av Innovasjon Norge fremstår veldig ubalansert i forhold til størrelse på divisjonene. I det som kalles for Divisjon for Regioner, som omfatter både utekontorene og distriktskontorene, er det omtrent 450 årsverk. De øvrige 5 divisjonene har mellom 14 og 57 årsverk. Ledelse, stab og støttefunksjoner utgjør om lag 130 årsverk. Totalt har Innovasjon Norge 724 årsverk.

Den anbefalte organiseringen vil bli mer balansert; den regionale divisjonen vil fortsatt bli den største, etterfulgt av bedriftsutvikling og samhandling. Balansen blir styrket ved at utekontorene flyttes ut av regiondivisjonen i Innovasjon Norge og at samhandlingsdivisjonen styrkes gjennom konsolidering i Siva.

I forbindelse med flytting av reiselivsoppdraget og Visit Norway vil om lag 36 årsverk forsvinne. Med en ny innretning på Divisjon for samhandling (Siva) og med endringer knyttet til eksportrådgivning vil dette gi en mer balansert organisasjon.

Beregningene er grove og tar ikke hensyn til årsverk og oppgavefordelingen som er på distrikts- og utekontorene i dag. Regiondivisjonen vil sannsynligvis bli litt mindre hvis samhandlingsrådgivere (klyngerådgivere) og rådgivere for virkemidler tilhørende bedriftsutviklingsdivisjonen på distriktskontorene organisatorisk blir overført til divisjonene for samhandling og bedriftsutvikling. Dette vil imidlertid ikke påvirke den regionale tilstedeværelsen.

6.2 Strukturelle endringer og overføring av virkemidler

Som et ledd i å samle kompetanse rundt forretningsdrevet innovasjon og vekst, anbefaler vi følgende endringer:

1. Ansvar og kompetanse rundt designdrevet innovasjon bør samles til dagens DOGA, som bør bli en integrert del av Innovasjon Norge
2. Midlene til innovative offentlig anskaffelser (i dag til LUP) overføres til Innovasjon Norge.
3. Sammenslåing av Forskningsrådets FORNY STUD-ENT og Innovasjon Norges Markeds- og kommersialiseringstilskudd. Den nye ordningen bør legges til Innovasjon Norge (se delkapittel 5.3).

Innovasjon Norge har lenge vært rådgiver for både næringsliv og offentlig sektor på tema innenfor forretnings- og kundedrevet innovasjon og vekst. Vi mener at disse endringene vil styrke Innovasjon Norge som rådgiver på designdrevet produkt- og tjenesteinnovasjon og som rådgiver for det offentlige, både med hensyn til innovasjon og innovative offentlige anskaffelser.

6.2.1 DOGA

Det har i løpet av arbeidet blitt kartlagt at både Innovasjon Norge og DOGA besitter kompetanse og arbeider for å spre kunnskap og bruk av metoder for designdrevet innovasjon. Ansvaret for alle virkemidler på dette området bør samles rundt DOGA, som bør overføres til Innovasjon Norge som en del av porteføljen for virkemidler knyttet til forretningsdrevet innovasjon. DOGA kan opprettholde en delvis autonom profil som tar vare på institusjonens kompetanseprofil, men stordriftsfordeler knyttet til enkelte fellesfunksjoner bør realiseres og endelig organisering bør velges ut fra hva som gir det mest brukervennlige (forenklete) utfallet.

DOGAs øvrige virksomhet (arkitektur, byutvikling og innovasjon i offentlig sektor) bør tas med inn i Innovasjon Norge. Det finnes viktige synergier både i DOGAs nåværende portefølje, men også mot de andre virkemidlene som vi anbefaler

bør være i Innovasjon Norge. Eksempelvis kan kompetanse på innovasjon i offentlig sektor, arkitektur og byutvikling være svært nyttig kunnskap både i forbindelse med innovative anskaffelser og i forbindelse med utvikling av næringshager og annen eiendomsvirksomhet knyttet til samhandlingsvirkemidlene. Vi mener derfor at det er flere eksisterende og nye synergier som kan gå tapt ved å splitte porteføljen, men gitt områdegjennomgangens mandat bør dette avklares med oppdragsgiverne.

Design som metode er viktig både for gründere og etablerte bedrifter. Innovasjon Norge har et større nedslagsfelt enn DOGA i dag, og vi tror dermed DOGAs ansvar for å fremme design som metode vil kunne nå flere brukere og få større effekt som en del av Innovasjon Norge enn som en separat aktør. DOGA og Innovasjon Norge samarbeider allerede i dag på flere arenaer, blant annet gjennom felles pilot for eksportprogram for design- og ferdigvareindustrien, i forbindelse med Designrevet Innovasjonsprogram (DIP) og på innovative offentlige anskaffelser (også med LUP). Andre fordeler med denne organiseringen er høyere effektivitet, kompetansesynergier, en mer samlet innsats for offentlig innovasjon i virkemiddelapparatet, forenkling for brukere og økt spredningseffekt. Flere detaljer rundt denne anbefalingen finnes i appendiks A4.

6.2.2 Innovative offentlige anskaffelser

Vi mener det nye Innovasjon Norge bør ha et større og mer samlet ansvar for virkemidler rettet mot innovative offentlige anskaffelser. Dette innebærer en innlemming av LUP. Innovasjon Norge har allerede et miljø for dette, og store virkemidler som kan utløse synergier i samspill med fasiliterings- og «match-making»-prosessen som foregår rundt innovative offentlige anskaffelser. Denne organiseringen vil innebære behov for koordinering opp mot DFØ og deres overordnet ansvar for offentlige anskaffelser. Videre detaljer rundt vurdering og anbefaling er beskrevet i appendiks A3.

Vi har i denne sammenheng også vurdert om ordningen før-kommersielle anskaffelser i Forskningsrådet bør overføres og samles med Innovasjonspartnerskap. Disse to programmene er svært tett knyttet til hverandre, og det har vært flere fellesutlysninger. Før-kommersielle anskaffelser skiller seg likevel fra innovasjonspartnerskap ved at de benyttes når det ikke eksisterer noen markedsnære løsninger, og det kreves vesentlig FoU i disse prosjektene. I henhold til rollefordelingen beskrevet i kapittel 4.3, anser vi derfor dette som forskningsdrevet og bør videreføres i Forskningsrådet. Av et forenklingssyn anbefaler vi at fellesutlysninger videreføres og at søknadene blir vurdert samlet slik at prosjektsøknader kan rutes til riktig ordning.

Forskningsdrevet innovasjon er kritisk for omstilling og innovasjon i offentlig sektor. Ifølge en undersøkelse utført av Center for Offentlig Innovasjon⁵⁸ på innovasjon i offentlig sektor ligger Norge langt bak på «first of a kind»-innovasjoner – som ofte kommer fra forskningsdrevet innovasjon. Prosessfasiliteringen for innovative anskaffelser bør derfor fortsatt ha en sterk kobling også til ordningene i Forskningsrådet.

6.2.3 Profileringsaktiviteter

Innovasjon Norge har i dag et reiselivsoppdrag fra NFD, hvor hovedtyngden er knyttet til profilering av Norge som reisemål for utenlandske turister, samt kongresser og arrangementer – heretter kalt Visit Norway. Reiselivsoppdraget er beskrevet i appendiks A7. I områdegjennomgangen av næringsfremme i utlandet (2018) anbefalte PwC og Oslo Economics å skille ut Visit Norway som en separat aktør fra Innovasjon Norge:

«Visit Norway» bør organiseres på linje med de andre bransjespesifikke virkemiddelaktørene. For å sikre effektivitet i ressursbruken og prioriteringer som er i tråd med næringens behov og ønsker, bør «Visit Norway» selskapsorganiseres. Styringsmodellen bør legge til rette for at næringen i større grad får innvirkning på prioriteringene.⁵⁹

Denne anbefalingen er i tråd med konklusjonene og anbefalingene fra Menon Economics i 2016. Rapporten konkluderte med at synergiene mellom reisemålsprofileringen og annen eksportrettet aktivitet i Innovasjon Norge er begrensede, mens synergiene mot reiselivsnæringens egne markedsføringsaktiviteter er sterke:

⁵⁸ <https://www.innovationbarometer.org/nordic-publication/>

⁵⁹ PwC/Oslo Economics (2018)

Det er vår samlede vurdering at [...] reisemålprofilering i en separat enhet, vil være best egnet til å realisere synergiene som er analysert og drøftet i denne rapporten. Synergiene er, etter vår vurdering, klart sterkest mellom reisemålprofilering og markedsføring av reiselivsprodukter. For å realisere disse synergiene kreves det brede og varierte grenseflater og tett koordinering med de ulike aktørgruppene i reiselivsnæringen; landsdelsselskaper, destinasjonsselskaper og store og små bedrifter over hele landet.⁶⁰

Det er to ulemper ved å skille ut Visit Norway som selvstendig aktør. En utskilling vil innebære at profileringsaktiviteten skilles fra innovasjons- og vekstvirkemidler knyttet til reiseliv. Det kan løses ved at Visit Norway samarbeider tett med destinasjonsselskapene, det vil si reiselivsorganisasjoner for reisemålsutvikling. Et nasjonalt program for reisemålsutvikling (se kapittel 6.4.1 og A7) vil kunne bidra til å styrke dette samarbeidet. Et frittstående Visit Norway kan i tillegg styrke samarbeidet med landsdelsselskapene (regionale reiselivsmarkedsføringsselskaper). Dersom Visit Norway skilles ut som selvstendig virkemiddelaktør, anbefaler vi at det vurderes om landsdelsselskapene skal innlemmes i Visit Norway.

En annen potensiell ulempe er at synergier med andre profileringsaktiviteter (dagens Merkevarer Norge/the Explorer) og eksportrådgivning, for eksempel knyttet til samlokalisering/felles personal på utekontorer, blir mer krevende å realisere. På den annen side samarbeider Innovasjon Norge i dag med Sjømatrådet om profilering av sjømat og reiseliv, og mer generelt samarbeider aktørene som jobber med næringsfremme gjennom Team Norway. Disse samarbeidene bør kunne videreføres i et selvstendig Visit Norway.

Et alternativ til en selvstendig aktør for reisemålprofilering er å la Visit Norway bli en relativt autonom avdeling innenfor eksportrådgivningsaktøren. Fordelen med en slik løsning er at synergier med eksportrådgivning, reisemålsutvikling og annen profileringsaktivitet kan realiseres innenfor samme aktør. I tillegg vil det trolig være stordriftsfordeler i en del støttefunksjoner. Ulempen er at fleksibiliteten i samarbeidet med reiselivsnæringen som Visit Norway skal betjene svekkes, og at profileringsaktiviteten kan vanne ut den faglige profilen for eksportrådgivningsenheten. Med unntak av samlokalisering på utekontorer er det få faglige eller kulturelle koblingspunkter mellom profilering og eksportrådgivning. Løsningen kan likevel fungere godt dersom Visit Norway får operere relativt selvstendig og samarbeide tett med reiselivsnæringen.

Vi anbefaler at reiselivsprofileringen – Visit Norway – skilles ut av Innovasjon Norge som en egen enhet med tette koblinger til reiselivsnæringen og et samarbeid med Team Norway på utekontorene. I en eventuell konkretisering av denne anbefalingen bør en organisatorisk tilknytning til landsdelsselskapene inngå.

6.3 Divisjon for Bedriftsutvikling

Divisjon for bedriftsutvikling skal være et felles kompetansesenter for Innovasjon Norges nasjonale innovasjonsvirkemidler. Divisjonen skal ha:

1. Ansvar for tilskudds- og innovasjonsrettede lånevirkemidler som skal tildeles basert på nasjonale konkurranser
2. Ansvar for nasjonale kompetansebyggingsprogrammer og rådgivingstjenester
3. Ansvar for etterspørselsrettede virkemidler (Innovasjonspartnerskap, Innovasjonskontrakter og innovative offentlige anskaffelser)
4. Mobiliseringsansvar for enkelte internasjonale virkemidler⁶¹

Med overordnet ansvar menes det at divisjonen vil ha ansvar for økonomistyring, utarbeidelse av tildelingskriterier, måleindikatorer m.m. Forvaltningen (søknadsbehandling og innstilling, mobiliseringsansvar m.m.) kan foregå i regionene i tilfeller hvor det er hensiktsmessig.

Divisjonen vil i stor grad bygges rundt allerede eksisterende miljøer i Innovasjon Norge, men det innebærer også sammenslåing med DOGA og overføring av oppdraget for innovative offentlige anskaffelser.

⁶⁰ Menon Economics 35/2016.

⁶¹ Se kapittel 3.2

6.3.1 Innovasjon Norges låne- og garantiordninger

Innovasjon Norges tilbud av lån og garantier til næringslivet utgjør en sentral pilar i organisasjonens tjenestetilbud. Det gis tilbud om tre typer kredittrelaterte produkter:

1. *Markedsbaserte lån:* Her tilbys det kreditt til samme vilkår som man finner hos regulære banker og krav til sikkerhet og betjeningsevne speiler også kravene i det private markedet. De markedsbaserte lånene tilbys tre kundegrupper: Landbruk, fiskeriflåten og industri.
2. *Lån med risikoavlastning:* Her tilbys lån til bedrifter som har prosjekter med et tydelig innovasjonsinnhold. Kravet til innovasjonsinnhold gjør at risikoen er høyere og Innovasjon Norge tar høyde for denne risikoen gjennom å avsette et risikojustert tap i et tapsfond. De landsdekkende innovasjonslånene har høyere krav til innovasjon i prosjektene enn de distriktsrettede risikolånene. Det kreves normalt at prosjektene delfinansieres gjennom andre lån eller tilførsel av egenkapital. Innovasjon Norge setter en rente på slike lån som ikke varierer med risiko. Fra 2017 tilbyr Innovasjon Norge også et oppstartslån til unge bedrifter. Her gis det rente og avdragsfrihet i starten av låneperioden. Ettersom bedriftene er svært unge settes det lave krav til sikkerhet, men det settes som betingelse at bedriften klarer å matche lånet med egenkapital tilsvarende 40 prosent av finansieringspakken. For oppstartslånene stilles det ikke like strenge krav til at finansieringen skal gå til en spesifikk investering. Kapitalen kan også anvendes til drift. Som følge av høy risiko knyttet til dette lånevirkemiddelet settes det også her av ressurser i tapsfondet for å kunne håndtere forventede og uventede tap.
3. *Garantier:* Innovasjon Norge har i lang tid tilbudt landsdekkende og distriktsrettede garantier som knyttes opp til bankers kreditter til bedrifter. Garantiene sikrer at bankene ikke behøver å ta hele tapet dersom bedriften ikke klarer å håndtere låneforpliktelsene. Garantirammene har gjennomgående vært små og ordningene har fått lite oppmerksomhet, både blant kunder og hos Innovasjon Norge. I 2017 satte man opp en ny garantiordning rettet mot vekstbedrifter. Denne ordningen har større rammer, er et samarbeid med EIF der EIF tar 50 prosent av tapene, og tilbyr andre typer krav og vilkår i markedet.

Låne og garantiordningene til Innovasjon Norge ble evaluert av Menon Economics i 2013 og de nye oppstartslånene og vekstgarantiene er allerede førevaluert av samme aktør i 2018. De blir nå løpende følgeevaluert.

Det er et sentralt poeng at en aktør som Innovasjon Norge har solid finansiell kompetanse og en aktiv portefølje av engasjementer som gjør at organisasjonen til enhver tid kan følge opp og ta finansielle beslutninger. Å operere en liten bankvirksomhet er en effektiv måte å opprettholde denne kompetansen på. Behovet for slik kompetanse knyttes ikke bare til utlånsvirksomheten, men i like stor grad til tilskuddsaktivitetene, ettersom det også her er behov for strukturert innsikt i de finansielle sidene ved prosjektene.

Evalueringsene viste at markedsbaserte lån fra Innovasjon Norge har en funksjon der bankene er for små til å finansiere større prosjekter alene, slik som fiskebåter og større industrielle investeringsprosjekter. Behovet for en samfinansiering av ellers lønnsomme prosjekter trekker i retning av at Innovasjon Norge bør fortsette med denne virksomheten på utvalgte områder. Samtidig er det et viktig poeng at Innovasjon Norges regulære utlånsvirksomhet utgjør en svært liten andel av nasjonal utlånsvirksomhet til SMB-markedet.

Evalueringsene har fremhevet at det er behov for lån og garantier med risikoavlastning. Samtidig er det blitt presisert at de ordinære garantiene ikke blir/ble ansett som attraktive ettersom bedriftene selv må bygge finansieringspakken, i tillegg til at garantiens form ikke ble ansett som egnet. Med den nye vekstgarantiordningen er dette i stor grad løst. Det er bankene som søker om garantier i stedet for bedriftene selv. Kravene knyttet til prosjektenes utforming er mer fleksible og her har også EIF tilbudt et samfinansieringsløp som tar ned risikoen for Innovasjon Norge. Denne typen garantiprodukter der man både mobiliserer internasjonale ordninger og der bankene som gjør kredittvurderingene også tar del i kreditt risikoen, er etter vår oppfatning gode virkemidler for å stimulere kredittkapasiteten i SMB-markedet. Det sentrale i denne anbefalingen er at staten bør tilby virkemidler som stimulerer banker og kredittinstitusjoner til å vri noe av porteføljen sin mot unge og innovative bedrifter som kan skape vekst i fremtiden. Vekstgarantiordningen er et godt eksempel på en slik ordning.

Evalueringsene har også pekt på at lån og garantier helst ikke bør rettes mot bedrifter i for tidlig fase, fordi de ofte ikke vil klare å håndtere sine låneforpliktelser. Slik sett er satsingen på vekstgarantiordningen en bevegelse i riktig retning, mens satsingen på oppstartslån ikke er det. Bedrifter i tidligste fase bør i større grad håndteres gjennom bruk av tilskudd som utløser private investeringer.

I andre deler av denne rapporten har vi vært tydelige på at det innovasjonsrettede virkemiddelapparatet i større grad bør stimulere til utvikling av prosjekter som har et høyt potensial for internasjonal skalering. Man kan tilby mer i lån enn i tilskudd, og da kan man støtte opp om mer kapitalkrevende prosjekter. Prosjekter med et internasjonalt skaleringspotensial har ofte et stort finansieringsbehov. Vi anbefaler at låne- og garantiordningene prioriterer prosjekter med en tydelig internasjonal ekspansjonsplan, og finansiell deltagelse fra norske og/eller utenlandske private investorer og industrielle samarbeidspartnere.

6.4 Siva – divisjon for samhandlingsvirkemidler

Vi anbefaler å integrere Siva som en divisjon i Innovasjon Norge. Anbefalingen om å innlemme Siva i Innovasjon Norge hviler på et premiss om at kulturen, kompetansen og arbeidsformen i Siva blir videreført i den nye strukturen. Anbefalingen forutsetter derfor at Siva blir en divisjon med stor grad av autonomi i beslutninger.

6.4.1 Samling av samhandlingsvirkemidler

I kapittel 4 drøftet vi grenseflater, komplementaritet og overlapp mellom samhandlingsvirkemidlene. Vi anbefalte at Forskningsrådet beholder ansvaret for FoU-sentrene⁶², men at de øvrige samhandlingsvirkemidlene blir samlet i ett felles fagmiljø.

Siva har god erfaring og kompetanse på samhandlingsvirkemidler. De har eksemplifisert hvordan man kan styre nasjonale programmer nasjonalt, og samtidig opprettholde nødvendig nærhetskompentanse og kobling mot regionene. Vi mener det vil være store synergier å realisere ved å bygge en ny divisjon i Innovasjon Norge rundt Sivas eksisterende miljø for samhandlingsvirkemidler. Dette gjør det mulig å øke regional tilstedeværelse gjennom Innovasjon Norges regionskontorer, samtidig som man vil ha ett faglig sterkt miljø for forvaltning av de fleste samhandlingsvirkemidlene. Dette gjelder både i form av sekretariatsfunksjoner og programutvikling av nettverksvirkemidler som er komplementære. Ved å samle disse samhandlingsvirkemidlene vil man samtidig kunne skape en enklere og tydeligere grenseflate mot de forskningsdrevne programmene som styres av Forskningsrådet.

GIEK har påpekt at samhandlingsarenaene også kan bli viktigere for mobilisering for garantiordningene. Økt eksportfokus i klyngene, inspirert av blant annet NORWEP, vil også ha stort potensial for mobilisering til garantiordninger, eksportfinansiering og eksportrådgivning. Klyngene kan også utgjøre en effektiv førstelinje for eksportrådgivning til SMB-markedet.

Med unntak av Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverksordningen vil divisjonen i våre anbefalinger være forvaltningsansvarlig for samtlige nettverks-, infrastruktur- og klyngevirkemidler som har fokus på å sikre bærekraftig kommersialisering av innovasjon. Dette inkluderer Klyngeprogrammet som i dag forvaltes av Innovasjon Norge, samt Inkubasjonsprogrammet og Norsk Katapult, som i dag forvaltes av Siva.⁶³ I tillegg anbefaler vi at samhandlingsdivisjonen får i oppdrag å utvikle et nasjonalt program for reisemålsutvikling (se appendiks A7). Formålet med programmet vil være å etablere tydelige kvalitetskriterier for reisemålsutvikling, spre god praksis, samt oppnå kritisk masse (hensiktsmessig størrelse) og forutsigbar finansiering for reisemålselskaper.

For Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk vil forvaltningsansvaret ligge i den regionale divisjonen, men samhandlingsdivisjonen vil ha det *faglige* ansvaret for disse. Vi anbefaler at divisjonen bygger videre på det eksisterende miljøet hos Siva i Trondheim.

6.4.2 Sivas eierskapsrolle i innovasjonsselskapene

Siva har i dag to primære aktiviteter i tillegg til programforvaltningen: 1) Eiendomsinvesteringer og forvaltning, og 2) Eierskap i innovasjonsselskaper. Disse er nært knyttet til Sivas formål om å sikre at det bygges, eies og utvikles en samlet infrastruktur for innovasjon i hele landet. I begrepet infrastruktur ligger det at det eksisterer både kompetansemiljø (i form av innovasjonsselskap) og møteplasser (i form av innovasjonssentre/lokaler og industrieiendom) der det skapes positive og selvforsterkende miljøer for innovasjon og næringsutvikling.

⁶² Med FoU-sentre sikter vi til SFI, FME, Petrosenter og FKB. Disse er forvaltet av Forskningsrådet.

⁶³ Siva har i dag også Næringshageprogrammet. Forvaltningsansvaret for dette er beskrevet under kapittelet om det regionale virkemiddelapparatet.

Innovasjonsselskapene utgjør en sentral del av økosystemet for innovasjon og næringsutvikling i Norge, ikke minst som prosjektleder/operatør for samhandlingsvirkemidler. Innovasjonsselskapene er ofte prosjektleder/operatør for Arena- og NCE-prosjekter i klyngeprogrammet, katapultsentre og inkubatorer. I tillegg til operatørrollen for samhandlingsprosjekter fungerer flere som utleiende av lokaler og testfasiliteter, som TTO-er for universitetene. Enkelte innovasjonsselskaper har utviklet en helt sentral rolle i det regionale innovasjonssystemet. Eksempler på dette er ÅKP (Ålesund Kunnskapspark), Validé og Helgeland Kunnskapspark. Disse er prosjektledere for flere klyngeprosjekter, inkubatorer og katapultprosjekter.

Siva er i dag deleier i 76 innovasjonsselskaper spredt over hele landet. Et viktig formål med eierskapet er å utvikle en organisatorisk infrastruktur for nyskaping i hele landet med sterk forankring i lokalsamfunn og i lokale og regionale kunnskaps- og næringsmiljøer. Sivas eierandel i innovasjonsselskapene varierer fra 4 prosent til 47 prosent.⁶⁴ Siva har vært instrumentell både i utviklingen av de enkelte innovasjonsselskaper og i utviklingen av en samlet nasjonal struktur.

Siva mener at kombinasjonen av programvirksomhet og eierskap har vært viktig for mobilisering av private og offentlige aktører lokalt og regionalt, og dermed for kapitaltilførsel og forpliktelse, og til utvikling av forretningsmodeller og strategiske veivalg. Mobilisering- og rådgivningsrollen har med andre ord vært rettet vel så mye til regionale myndigheter, næringsorganisasjoner og enkeltbedrifter som til administrasjonen i innovasjonsselskapene.

Selv om det er synergier mellom programvirksomheten og eierskapsrollen i innovasjonsselskapene, er det prinsipielt sett problematisk at Siva har eierskap i en del av (men ikke alle) søkerne til Sivas programmer. Det problematiske er både knyttet til insentiver og til informasjon. Det kan reises tvil om Siva vurderer søknadene fra selskapene de selv har eierskap i på en annen måte enn selskapene de ikke har eierskap i – fordi man kjenner søkerne bedre og/eller fordi man ønsker at de skal lykkes. Det er imidlertid viktig å understreke at vi ikke har noen indikasjoner på at denne prinsipielle problemstillingen oppfattes som et problem blant innovasjonsselskapene som ikke har Siva på eiersiden.

«Begge sider av bordet»-problematikken kan reduseres ved å bruke eksterne eksperter i kvalitetsvurderinger og seleksjonsprosesser og ved at de Siva-ansatte som utøver eierskapet (for eksempel gjennom styrerepresentasjon) ikke deltar i seleksjonsprosesser.

Siva har lang og bred erfaring med oppstart, drift og utvikling (herunder nedleggelse, fusjoner, fisjoner) av innovasjonsselskaper. Det er all grunn til å tro at denne kompetansen kan fortsette å komme innovasjonsselskaper til nytte. Tilbakemeldinger fra innovasjonsselskapene styrker dette bildet.⁶⁵ Det er likevel ingenting som tilsier at denne rådgivningen kun kan skje dersom Siva har eierskap i disse innovasjonsselskapene, selv om reell påvirkningskraft blir mindre. Rådgivningen kan i stor grad foregå ute i regionene. Rådgivning knyttet til samhandlingsvirkemidler, både i søknadsfase og i prosjektgjennomføringen, både kan og bør involvere bedriftsdeltakerne i samhandlingsprosjektene (for eksempel styringsgruppene), ikke bare prosjektadministrasjonen. Ved å knytte rådgivningsaktiviteten til programvirksomheten, sikrer man at rådgivningen blir fullt tilgjengelig for alle innovasjonsselskaper – uavhengig av om Siva har eierskap i det.

I tillegg til rådgivningen til innovasjonsselskaper, kan Siva gjennom eierskap spille en utløsende rolle i etablering og avvikling av innovasjonsselskaper – og gjennom det bidra til at den organisatoriske infrastrukturen er best mulig tilpasset regionale næringsutviklingsstrategier og det næringsmessige ressursgrunnlaget i regionene. Isolert sett tilsier dette at Siva bør kunne fortsette å benytte eierskap som virkemiddel, men samtidig er det viktig å understreke at programvirksomheten indirekte kan fylle samme funksjon. Tilslag på søknader til samhandlingsprosjekter gir grunnlag for å etablere innovasjonsselskaper, mens bortfall og avslag på samhandlingsprosjekter reduserer eksistensberettigelsen til innovasjonsselskaper.

Drøftingen av Sivas eierskap i innovasjonsselskapene trekker i ulik retning. «Begge-sider-av-bordet»-problematikken trekker i retning av at eierskapet bør avvikles og erstattes av rådgivning knyttet til programvirksomheten. I motsatt retning trekker Sivas potensielt utløsende rolle for etablering og avvikling gjennom eierskap og styrearbeid. Vi anbefaler

⁶⁴ Investering i innovasjonsselskaper gjøres med Siva SFs egenkapital. Dette innebærer at investeringene ikke kan kategoriseres som statsstøtte. Investeringene består av frigjort kapital i porteføljen av innovasjonsselskaper gjennom utbytte, salg, kapitalnedskrivelse eller avvikling av selskaper.

⁶⁵ FIN (bransjeforening for innovasjonsselskapene) skriver følgende: «De fleste innovasjonsselskaper opplever eierskapet fra Siva som positivt. Gjennom eierskap på tvers av hele landet har den skapt et nettverk mellom innovasjonsselskapene. Vi mener at Sivas eierskap blir enda viktigere nå som fylkeskommunene får mer ansvar for næringsutvikling. Det vil være et virkemiddel for å unngå fragmentering.»

at eierskapsrollen videreføres, men at Siva i størst mulig grad knytter rådgivningsfunksjonen til programvirksomheten og har en uttalt strategi om å selge seg ut av innovasjonsselskaper hvor de ikke har en tydelig addisjonal rolle.

6.4.3 Eiendomsvirksomheten

Siva har i dag eierskap i totalt 107 bygg over hele landet, hvorav 37 er heleide og 70 er deleide. Eiendomsvirksomheten drives i dag gjennom det heleide datterselskapet Siva Eiendom Holding AS (SEH). SEH har eierposisjoner i 38 eiendomsselskaper, hvorav posisjonen som minoritetseier i 19. Balanseført verdi på eiendom og eiendommer eid gjennom SEHs eiendomsselskaper er på om lag 2 milliarder kroner pr 31.12.2018.⁶⁶ Eiendomsvirksomheten til Siva er selvfinansierende og SHE dekker sin andel av alle kostnader i Siva SF.

Sivas eiendomsvirksomhet skal bidra til å utvikle næringsarealer for nye og umodne næringer, eller for bedrifter med behov for omstilling og vekst. Eiendomsvirksomheten skal være utløsende, det vil si at de skal bidra til å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som ikke ville blitt realisert gjennom markedet. Det kommersielle eiendomsmarkedet har blitt betydelig utviklet de siste tiårene, og det er liten grunn til å tro at det eksisterer noen generell markedssvikt for nærings- og industribygg i dag. Som påpekt i kapittel 2.3.1 er det dokumentert mangelfull kapitaltilgang til SMB-bedrifter, spesielt i distriktene, men dette gjelder alle typer investeringer, ikke bare i eiendom. Det er også et viktig poeng at ved å investere i spesialiserte industribygg med lav alternativverdi, eksponeres Siva for industriselskapets forretningsmessige risiko.⁶⁷ I den grad virkemiddelapparatet skal støtte denne typer investeringer, er det mer hensiktsmessig å gjøre det gjennom tilskudd og lån enn gjennom egenkapitalinvesteringer. Innovasjon Norge har låneordninger som kan risikoavlaste investeringer i bygg.⁶⁸

Sivas eiendomsvirksomhet er også rettet mot investeringer i kunnskaps- og innovasjonsparker. Kunnskaps- og innovasjonsparker skal utformes på en måte som stimulerer til kunnskapsdeling og innovasjonssamarbeid. Det er også ønskelig at pre-kommersielle tidligfasebedrifter kan være lokalisert i disse parkene for å bygge nettverk og etablere samarbeid og få tilgang til ressurser som kan akselerere kommersialiseringssprosessene. For denne typen eiendommer kan det derfor foreligge markedssvikt knyttet til utforming og forvaltning. Menons evaluering fra 2015 viste at Siva har en addisjonal rolle både i utvikling og forvaltning av kunnskaps- og innovasjonsparker, så vi anbefaler at denne rollen videreføres. Riktignok er det mulig å videreføre rollen/funksjonen med andre virkemidler enn gjennom eiendomsinvesteringer, for eksempel gjennom tilskudd til eiendomsforvalterne eller direkte til tidligfase-bedriftene, men det er viktig å understreke at eiendomsvirksomheten er selv-finansierende (ikke innebærer subsidier) og derfor er å foretrekke fremfor tilskudd.

Vi anbefaler at Sivas eiendomsvirksomhet videreføres av den nye samhandlingsdivisjonen (Siva) med følgende innretning:

- Avvikle investeringer og eierskap i single purpose industribygg (forsvarlig nedsalg). I den grad slike investeringer kan føre til varig økning i sysselsetting i et arbeidsmarked, er det mer hensiktsmessig å gi lån til industriselskaper enn å investere gjennom eierskap i en bygningsmasse som eksponerer Siva for industriselskapets forretningsrisiko.
- Avvikle investeringer i generiske næringsbygg, med unntak av situasjoner hvor investeringene er utløsende for privat kapital til byggeprosjektet og det er reelle synergier med næringshageprogrammet.
- Videreføre investeringer i flerbruks industribygg hvor investeringene vil være utløsende. Denne typen investeringer bør ses i sammenheng med programvirksomheten knyttet til pilotering- og testklynger (Norsk katapult) for å kunne utløse synergier
- Videreføre investeringer i kunnskaps- og innovasjonssentre, gitt at utformingen og forvaltningen av byggene bidrar til å utløse/forsterke kunnskapsspredning og innovasjonsaktiviteter. I kunnskaps- og forskningsparker er Siva mer verdiøkende enn utløsende, i form av tempo, utforming og leietakersammensetting, samt

⁶⁶ Årsregnskap 2018, Siva Eiendom Holding AS

⁶⁷ Denne typen «asset specific» eller «relation specific» investeringer skaper et avhengighetsforhold som tilsier vertikal integrasjon, det vil si at industriselskapet bør eie egne bygninger (Oliver Williamson, 1985).

⁶⁸ Mot dette kan det innvendes at Siva selv lånefinansierer sine investeringer og at private medfinansierer gjør det samme.

samhandlingsaktiviteter. Denne typen investeringer og eierskap bør ses i sammenheng med samhandlingsprogrammene for inkubasjon og klynger.

Vi anbefaler også at Siva selger seg ut av alle eiendoms- og reiselivsengasjementer⁶⁹ hvor man ikke har en tydelig addisjonal rolle som eier, med andre ord der Siva ikke har noen dokumenterbare eierskapsfortrinn.

6.5 Regiondivisjonen

I analysene av den regionale dimensjonen i virkemiddelapparatet har vi vurdert to overordnede spørsmål:

1. Hvordan bør ansvars- og arbeidsdelingen for de næringsrettede virkemidlene være mellom nasjonalt og regionalt nivå?
2. Hvordan bør oppgavene på regionalt nivå organiseres?

Med hensyn til oppgavefordeling anbefaler vi å overføre oppdragsgiveransvaret for flere virkemidler til fylkeskommunene. I tillegg til virkemidlene som er tilrådet overført til de nye regionene⁷⁰ og som nå er foreslått i statsbudsjettet for 2020, anbefaler vi at fylkeskommunene får oppdragsgiveransvaret for Arenaprojektene i klyngeprogrammet, FORREGION, MABIT-ordningen, presåkornordningen⁷¹, samt et nytt program for reisemålsutvikling⁷².

Med hensyn til organisering ser vi for oss tre alternativer. Det ene alternativet er en videreføring av dagens organisering, hvor fylkeskommunene plasserer sine oppdrag hos Innovasjon Norge⁷³, mens de tar forvaltningsansvaret for FoU-virkemidlene selv. Det andre alternativet er at den regionale divisjonen organiseres som en selvstendig juridisk enhet hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene eier enheten i fellesskap. Det tredje alternativet er at Innovasjon Norges regionale kontorer omgjøres til regionale forvaltningsenheter organisert som aksjeselskaper som eies av fylkeskommunen i regionen sammen med Innovasjon Norge.⁷⁴

Det er mange hensyn å ta når man vurderer hva som er hensiktsmessig ansvars- og arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå og hvordan oppgavene bør organiseres på det regionale nivået. Formålet med det næringsrettede virkemiddelapparatet er at det skal legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer og arbeidsdeling og organisering må understøtte dette. Dette trekker i retning av mest mulig regional konsolidering. Meld. St. 22 (2015-2016) og Innst. 377 S (2015-2016) omtaler nye folkevalgte regioner og oppgavefordeling mellom stat, region og kommune. Her ble hovedprinsippet for oppgavefordeling stadfestet. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres likeartet over hele landet og oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.

Når man skal velge en modell for arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå for det næringsrettede virkemiddelapparatet må flere av disse hensynene kombineres for ulike deler av virkemiddelapparatet. Hva man ender opp med vil avhenge av hvilke hensyn som veier tyngst. Hvordan modellene vil fungere i praksis vil også avhenge av eksempelvis økonomiske frihetsgrader og muligheter og rammer for initiativ og innflytelse innenfor og utenfor valgte modell. Både når det gjelder arbeidsdeling og organisering mellom nasjonalt og regionalt nivå ser vi at kompleksiteten i de alternative modellene øker i takt med fylkeskommunens innflytelse.



Figur 15: Sammenheng mellom organisatorisk kompleksitet og fylkeskommunenes innflytelse.

⁶⁹ Siva eier 47,38% av Aurland Ressursutvikling, et reiselivskonsern i Flåm, og 42,55% av Lofoten Utvikling, eierselskapet til Lofoten Golf.

⁷⁰ Meld. St. 6 (2018-2019)

⁷¹ Gitt at presåkornordningen videreføres. Se drøfting av dette spørsmålet i kapittel 5.4.

⁷² Se beskrivelse og begrunnelse for opprettelsen av et slikt program i appendiks A7.

⁷³ Vi anbefaler at Siva innlemmes som en egen divisjon i Innovasjon Norge med ansvar for alle samhandlingsordninger. Hvis Siva videreføres som en selvstendig aktør, vil fylkeskommunenes oppdrag plasseres hos både Innovasjon Norge og Siva.

⁷⁴ Med en slik organisering vil fylkeskommunenes oppdrag plasseres hos den regionale forvaltningsenheten, eventuelt med unntak for FoU-virkemidlene (RFF og FORREGION), som i en del regioner vil være hensiktsmessig at fylkeskommunene har forvaltningsansvaret for selv.

I alle de tre alternativene har fylkeskommunene eierskap i Innovasjon Norge, men på ulikt organisatorisk nivå. I tillegg til selve organiseringen må det opprettes mekanismer som ivaretar de ulike nivåenes interesser og påvirkningsmulighet. Disse tre organisatoriske alternativene drøftes i kapittel 6.5.8.

6.5.1 Det regionale virkemiddelapparatet

Den regionale forvaltningen av det næringsrettede virkemiddelapparatet dekker et sted mellom 20 og 25 prosent av virkemiddelapparatets ressurser. I dagens struktur er det fylkeskommunene og Innovasjon Norge gjennom distriktskontorene som er regionale aktører, mens Siva og Forskningsrådet er nasjonale aktører med tette koblinger til det regionale. Vi anslår at om lag 4 milliarder kroner ble forvaltet på regionalt nivå i 2018. Dette inkluderer midlene som Innovasjon Norges distriktskontorer forvalter. Holdes disse utenfor og man kun fokuserer på midler hvor fylkeskommunene er oppdragsgivere eller forvaltere, var virkemiddelbruken på regionalt nivå om lag 1,5 milliarder kroner i 2018.⁷⁵

De regionale aktørene i virkemiddelapparatet sysselsetter litt over 550 personer, noe som utgjør omtrent 30 prosent av de ansatte i virkemiddelapparatet nasjonalt. Den regionale dimensjonen er beskrevet nærmere i kartleggingsrapporten.

6.5.2 Regionalisering av oppgaver - arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå

I mandatet for områdegjennomgangen er vi bedt om å vurdere hva som er en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom det nasjonale og det regionale nivået. En vurdering av hvor oppdragsgiveransvaret for et virkemiddel skal ligge bør hvile på en klar definisjon av hva dette ansvaret innebærer. Vi legger til grunn følgende definisjoner av roller:

- *Oppdragsgiver* er den som tildeler og finansierer et oppdrag til en virkemiddelaktør.
- *Forvalter* er den som utfører virkemiddeloppgaven, det vil si utlyser og håndterer søknadsprosesser, beslutter hvilke søkere som får tilslag på sine søknader (seleksjon) samt håndterer oppfølging og rapportering fra brukerne. Det er et etablert prinsipp at forvaltningsoppgaver bør legges på det lavest mulige effektive forvaltningsnivået.⁷⁶
- *Eier av et virkemiddel (program/ordning)*⁷⁷ er den som har det *faglige ansvaret* for å utvikle og revidere/endre et virkemiddel.
- *Eier av virkemiddelaktør* er det departementet (eller en annen forvaltningsenhet) som, uavhengig av tilknytningsform, er hierarkisk overordnet virkemiddelaktøren.

Vi anbefaler at eierskapet/det faglige ansvaret for virkemidlene bør ligge hos en nasjonal virkemiddelaktør for å sikre at ordningene har en konsistent utforming og innhold, på tvers av regioner og over tid. Dette er viktig for å unngå at det etableres stadig nye ordninger, samt for å utnytte stordriftsfordeler i utvikling og revidering av virkemidlene.⁷⁸ Et virkemiddel, for eksempel næringshageprogrammet, kan forvaltes regionalt, mens det faglige ansvaret for å utarbeide og revidere programbeskrivelsen, bør ligge nasjonalt. Samtidig er det viktig å sikre at virkemidler hvor oppdragsgiveransvar ligger regionalt er relevante og hensiktsmessige for regionene. Fylkeskommunene bør derfor involveres i etablering, utforming, endring og eventuell nedleggelse av virkemidler som de er oppdragsgiver for.

Vi anbefaler at oppgavefordelingen mellom nasjonalt og regionalt nivå baseres på seks vurderingskriterier, hvorav de to første trekker i retning av regionalt ansvar, mens de fire siste trekker i retning av nasjonalt ansvar. De seks kriteriene er skissert i kapittel 4.6. Avhengig av hvordan et virkemiddel "skårer" på de seks kriteriene, får man fire alternative oppgavefordelinger, noe som er vist og anvendt nedenfor.

⁷⁵ Innovasjon Norge forvalter landbruksrettede IBU-midler på drøye 600 millioner kroner gjennom saksbehandlere ved distriktskontorene. Disse midlene blir kanalisert fra LMD til Innovasjon Norge gjennom Fylkesmannen. Vi ser ingen grunn til å endre denne praksisen, da de ansatte ved distriktskontorene har opparbeidet seg mye kompetanse knyttet til denne forvaltningsoppgaven. Midlene fra LMD blir derfor ikke drøftet nærmere i rapporten.

⁷⁶ Meld. St. 14 (2014-2015)

⁷⁷ Begrepet virkemiddel benyttes svært vidt. I denne konteksten skal virkemidler forstås som ordninger/programmer som har et klart definert formål, som beskriver hvilke tjenester (verktøy/instrumenter) som tilbys, hvilke typer aktiviteter tjenestene kan benyttes til og eventuelt hvilke brukergrupper som kan benytte dem.

⁷⁸ I vurderingen av oppgavefordeling legger vi dette prinsippet til grunn. Dette innebærer at alle regionalt og lokalt forvaltede midler må forvaltes i henhold til de retningslinjer som er trukket opp for virkemiddelet på nasjonalt nivå. Dette vil også sikre at statsstøtteregeverket gjennom EØS-avtalen følges.

Tabell 6: Kriterier for oppgavefordeling

	Behov for nærhet til brukerne	Behov for regional koordinering	Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering	Stordriftsfordeler i organisering og spesialkompetanse	Nasjonale konkurransearenaer	Store nasjonale satsinger
(A) Nasjonalt oppdrag og forvaltning			X	X	X	X
(B) Regionalt oppdrag, men nasjonal forvaltning		X	X	X	X	
(C) Regionalt oppdrag og forvaltning, men nasjonal kvalitetsvurdering	X	X	X			
(D) Regionalt oppdrag og forvaltning	X	X				

Basert på disse kriteriene anbefaler vi en oppgavefordeling mellom departementer og fylkeskommuner som oppdragsgivere og mellom nasjonale virkemiddelaktører og de regionale virkemiddelenhetene som illustrert i figuren nedenfor:

Departementene oppdragsgiver	A-virkemidler <ul style="list-style-type: none"> Norsk Katapult Eksportfinansiering Øvrige virkemidler, f.eks. Forskningsrådets programmer 	Nasjonal forvaltning (nasjonale virkemiddelaktører)
Fylkeskommunene oppdragsgiver	B-virkemidler <ul style="list-style-type: none"> Inkubasjonsprogrammet⁷⁹ Reisemålsutvikling⁸⁰ MABIT-ordningen Klyngeprogrammet – Arena Preså Korn-ordningen⁸¹ 	
	C-virkemidler <ul style="list-style-type: none"> RFF og FORREGION Lån og garantier – mindre beløp 	Regional forvaltning
	D-virkemidler <ul style="list-style-type: none"> Mentortjenesten Bedriftsnettverk Næringshageprogrammet Markedsavklaringstilskudd⁸² 	

Figur 16: Oppgavefordeling mellom departementer og fylkeskommuner

Appendiks A7 inneholder en vurdering av virkemidlene som inngår i tabellen ovenfor og de øvrige næringsrettede virkemidlene basert på disse kriteriene. Den foreslåtte ansvars- og arbeidsdelingen vil innebære en betydelig økning av fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar for de næringsrettede virkemidlene.

6.5.3 Fylkeskommunenes oppdragsgiverrolle

Fylkeskommunene er en viktig del av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Gjennom rollen som samfunnsutviklere har fylkeskommunene viktige samfunnsoppdrag innen eksempelvis utdanning, samferdsel, næringsutvikling og regional planlegging. Som utviklingsaktører har fylkeskommunene ansvar for å samarbeide med statlige aktører, kommuner,

⁷⁹ Hagen-utvalget anbefalte at ansvaret for både inkubator- og næringshageprogrammet ble overført til regionene. Vår vurdering er at inkubatorene bør forvaltes nasjonalt for å ivareta gevinster ved nasjonal konkurranse og for å utnytte faglige stordriftsfordeler. Dette er utdypet i appendiks A7.

⁸⁰ Se beskrivelse av Innovasjon Norges reiselivsoppdrag i appendiks A7. Der foreslår vi at de markedsrettede aktivitetene i reiselivsoppdraget forblir på nasjonalt nivå, mens vi foreslår at det etableres et nasjonalt program for reisemålsutvikling som plasseres på nivå B (regionalt oppdragsgiveransvar og nasjonal forvaltning).

⁸¹ Utgår hvis anbefalingen i delkapittel 8.5 om avvikling av preså Korn-ordningen blir besluttet.

⁸² Markedsavklaringstilskudd er små beløp som hvert år tildeles et stort antall oppstartsbedrifter. Ordningen er standardisert og tilnærmet rettighetsbasert. Selv om vi foreslår at ordningen forvaltes regionalt, anbefaler vi at forvaltningen samles i én region som betjener bedrifter over hele landet. Dette er i tråd med dagens praksis, hvor Innovasjon Norges gründercenter ligger i Førde.

universitets- og høyskolesektoren, næringsliv og andre FoU-aktører for å sikre utvikling i regionen. Næringsutvikling står sentralt i regionale planer og strategier og er høyt prioritert i fylkeskommunene.

Vi anbefaler å skille mellom den regionale oppdragsgiver- og forvalterrollen, jf. definisjonene ovenfor. Det gir større mulighet for strategiske prioriteringer og sikrer avstand mellom politiske beslutninger og operativ forvaltning av virkemidler. Fylkeskommunen bør i hovedsak ha rollen som oppdragsgiver for de regionale virkemidlene, på samme måte som departementene har rolle som oppdragsgiver for de nasjonale virkemiddelaktørene. Dette vil styrke fylkeskommunens strategiske rolle og redusere deres operative rolle innenfor virkemiddelapparatet.

Med vårt forslag til oppgavefordeling har fylkeskommunene oppdragsgiveransvar for B-, C- og D-virkemidlene som er skissert i 6.5.2. Å være oppdragsgiver betyr at fylkeskommunen er den som tildeler og finansierer et oppdrag. Istedenfor at det tildeles rammer til hver av de ulike ordningene over statsbudsjettet, anbefaler vi at fylkeskommunene tildeles en samlet ramme over statsbudsjettet som skal gå til B-, C- og D-virkemidlene. Det er deretter opp til fylkeskommunen å gjøre prioriteringer innenfor denne gruppen av virkemidlene – ut fra regionale behov og prioriteringer.

En *samlet* ramme til virkemidler som fylkeskommunene har oppdragsgiveransvar for, innebærer et større strategisk handlingsrom, for eksempel til å forfølge en smart spesialiseringsstrategi⁸³. Fylkeskommunen kan eksempelvis velge å bruke hovedtyngden av rammen på FoU-virkemidler (RFF/FORREGION) og mindre på næringshager eller andre samhandlingsvirkemidler, eller motsatt om det er det som vil svare best ut regionale behov og utfordringer.

Fylkeskommunene har mulighet til å utforme oppdragene slik de selv ønsker – innenfor rammene som er gitt i utformingen av de enkelte ordningene. For de ulike programmene/ordningene er det utarbeidet retningslinjer for formål (hvilke aktiviteter som skal utløses/forsterkes), målgruppe (hvem som kan søke), seleksjonskriterier (hva som vektlegges i utvelgelse av prosjekter), finansiering (for eksempel krav til egenandel), samt krav til rapportering og måling.⁸⁴ Disse programbeskrivelsene er viktige – både med tanke på informasjon og forutsigbarhet for brukerne og for å sikre at virkemidlene forvaltes på samme måte over hele landet.

Samtidig er det viktig å understreke at selv om oppdragene må være i tråd med programbeskrivelsene kan fylkeskommunene legge føringer på forvaltningen i sine oppdragsbrev. Man kan for eksempel stille krav om geografisk fordeling av næringshager eller nærings-/bransjeprofil på bedriftsnettverk. Fylkeskommunenes handlingsrom ligger likevel først og fremst i prioriteringer mellom virkemidlene, ikke i den konkrete utformingen av dem. Derfor er det viktig at fylkeskommunene – for å sikre at virkemidlene er relevante og nyttige – har mulighet til å påvirke utforming av virkemidlene, samt opprettelse av nye og avvikling av eksisterende virkemidler.

For B-virkemidler, det vil si virkemidler som forvaltes nasjonalt (blant annet for å sikre nasjonale kvalitets- og tildelingskriterier), vil oppdragsgiverrollen være *betinget*; med nasjonale konkurranser om midlene må søkere fra regionen nå opp i den nasjonale konkurransen for at prosjektet skal få tildelt virkemidler.⁸⁵ En fylkeskommune kan for eksempel rette en betinget bestilling på ett eller flere Arenaprojekt til Innovasjon Norge. Hvis ingen prosjekter fra regionen når opp i den årlige tildelingen av Arenaprojekter, vil ikke oppdraget bli effektivt, og fylkeskommunen kan bruke de avsatte midlene til andre virkemidler i regionen, for eksempel flere bedriftsnettverk. Det er også viktig å understreke at fylkeskommunene har et *kvalifiseringsansvar* for nasjonale virkemidler (A- og B-virkemidler). Det betyr at de kan tilby rådgivning, forprosjektstøtte og støtte til søknadsskriving for å øke sannsynligheten for at søkere fra egen region skal nå opp i den nasjonale konkurransen.

For fylkeskommunen vil vår anbefalte oppgavefordeling gi fylkeskommunene større frihet i prioritering av virkemidler, ordninger og programmer i egen region. Fylkeskommunens rolle som bindeledd og samarbeidspartner vil derfor fremdeles være svært viktig, siden det er fylkeskommunen som legger føringer og utviklingsmål for regionen både gjennom overordnet plan- og strategiarbeid og gjennom oppdragsbrev som kan gi instruksjoner om hvem og hva som skal prioriteres i forvaltningen av de ulike nasjonale ordningene. Fylkeskommunen bør fremdeles være den aktøren som

⁸³ EUs plattform for regional utvikling, se for eksempel <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/smart-specialisation>.

⁸⁴ For eksempler, se Inkubasjonsprogrammet (<https://siva.no/om-oss/vi-utvikler-oppstartsmiljo-og-bedriftsfelleskap/inkubasjonsprogrammet/>) eller FORREGION (<https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/programmer/forregion/>).

⁸⁵ Som beskrevet ovenfor anbefaler vi at fylkeskommunene gis en *samlet* bevilgning til næringsrettede virkemidler på nivå B, C og D.

fanger opp regionale behov, både gjennom oppdragsstyringen og gjennom egne aktiviteter i regionen. Dette blir viktig siden det er fylkeskommunen som vil styre disponering av midler til de ulike virkemidlene.

6.5.4 Fylkeskommunenes mobiliserings- og kvalifiseringsrolle

En sentral del av arbeidsdelingen mellom det nasjonale og regionale nivået innebærer at fylkeskommunene skal bygge kapabiliteter og kapasitet i regionens næringsmiljøer for å mobilisere og kvalifisere til nasjonale (og internasjonale) virkemidler (se delkapittel 3.2). Det kan dels dreie seg om å anvende C- og D-virkemidler som FORREGION og Bedriftsnettverk til å kvalifisere kunnskaps- og næringsmiljøer til Forskningsrådets programmer og til klyngeprogrammet. Det kan også dreie seg om å initiere og støtte prosjekter *utenfor* disse ordningene. For eksempel jobber mange fylkeskommuner med å tilrettelegge for klyngeutvikling i egen region, i form av å etablere møteplasser, finansiere forprosjekter og søknadsprosesser, og/eller gi brofinansiering for å sikre kontinuitet i klynger hvor kontraktsperioden i programmet har utløpt. Fylkeskommunene legger stor vekt på mobiliserings- og kvalifiseringsrollen og understreker at denne rollen er ressurskrevende, både i form av arbeidstimer og tilskudd. Fylkeskommunene kan benytte frie midler til disse oppgavene, men det er også mulig at deler av virkemiddelrammen som gis fra departementene til fylkeskommunene kan øremerkes til mobilisering og kvalifisering.

Det vil være behov for et fagmiljø i fylkeskommunen som kan utforme strategier for næringsutvikling og fylle oppdrags-giverrollen. Hvor mange årsverk og hva slags kompetanse fylkeskommunene bør ha, vil variere fra region til region, avhengig av hvor stort og differensiert næringslivet i regionen er, hvor store midler fylkeskommunene får tildelt til næringsrettede virkemidler og hva slags strategier de utformer.

6.5.5 Fylkeskommunenes påvirkning på porteføljen av regionale (B, C, og D) virkemidler

Vi anbefaler at nasjonale virkemiddelaktører skal eie virkemidlene, noe som innebærer at de har ansvar for utforming/design, endringer og eventuelt avvikling av virkemidlene. I fylkeskommunene er det en bekymring for at virkemidlene blir utformet for detaljert og spesifikt til at de vil være tilstrekkelig relevante verktøy for å realisere strategiene for næringsutvikling i regionene. Vi mener at det er en relevant bekymring. For å sikre at virkemidlene på nivå B-D er relevante og nyttige anbefaler vi at det opprettes et *programråd* eller *programstyre* for B-, C- og D-virkemidler hvor fylkeskommunene kan påvirke opprettelse av nye ordninger, utformingen av ordningene, endringer av ordningene og eventuelt avvikling av ordninger. Hvilken form som er mest hensiktsmessig avhenger av valg av fylkeskommunenes eierskap til Innovasjon Norge. Dagens samarbeidsavtaler mellom fylkeskommunene, Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva kan eksempelvis videreføres tilpasset den nye modellen som grunnlag for et programråd eller programstyre for å sikre at virkemidlene er relevante helt ut i regionene. Et programstyre vil innebære større påvirkningsmulighet enn et programråd.

6.5.6 Forvaltning av oppdragene fra fylkeskommunene

Virkemidlene som vi anbefaler regionalt oppdragsgiveransvar for forvaltes i dag enten av fylkeskommunene selv, Innovasjon Norge, Siva eller Forskningsrådet. For å bygge sterke regionale fagmiljøer for næringsrettede virkemidler ville det være en fordel å samle den regionale forvaltningen av de aller fleste virkemidlene i hver region til én regional enhet – 11 til sammen. En samling av regional forvaltning i en enhet vil også øke muligheten for å utnytte synergier mellom ordningene, for eksempel i form av felles søknadshåndtering, oppfølging av brukere og rapportering.

En felles regional forvaltningsenhet bør også ha ansvaret for førstelinjetjenesten i regionen, da kompetansen om ulike virkemidler vil være mer samlet og henvisningskompetansen kan antas å bli betraktelig bedre. Vår brukerundersøkelse blant nærmere 7000 bedrifter viser at regional tilstedeværelse er viktig for å formidle informasjon om aktørenes tilbud. En av tre bedrifter som har mottatt tjenester fra virkemiddelapparatet har fått informasjon om virkemidler gjennom besøk/møter, telefon og epost. Se for øvrig kapittel 9.1.

Det er også argumenter mot å samle den regionale forvaltningen i én enhet. Den viktigste innvendingen er at synergiene kan være vel så sterke mot andre aktiviteter i fylkeskommunene. For eksempel kan forvaltningen av FoU-midlene være et integrert element i fylkeskommunenes forsknings- og kompetanseutvikling. Koblingen mellom de som forvalter virkemidler og de som lager regionale planer vil også bli svakere med en flytting av flere forvaltningsoppgaver fra fylkeskommunen til en regional enhet. Synergiene mellom den *operative* forvaltningen og det *faglige* ansvaret for næringshage- og inkubasjonsprogrammet kan være vel så sterke som synergiene i forvaltningen av disse to programmene med de bedriftsrettede låneordningene til Innovasjon Norge. I valg av modell for forvaltning av de

regionale virkemidlene må man derfor aweie fordelene ved å *samle* forvaltningen regionalt mot fordelene ved å endre dagens organisering.

6.5.7 Hva innebærer fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar

I vårt arbeid har vi lagt vekt på at våre anbefalinger skal gi en modell som er robust og fleksibel. I dette legger vi blant annet at våre anbefalinger skal kunne fungere uavhengig av hvilke føringer som er gitt for fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar og hva dette innebærer.

I det følgende diskuteres oppdragsgiveransvaret som følger de ulike midlene som skal gå til næringsutvikling og -støtte under programkategori 13.50 (13.50-midlene) som fylkeskommunene mottar. Fylkeskommunene vil uansett begrensninger i oppdragsgiveransvaret for 13.50-midlene, ha frihet til å benytte egne frie midler som de vil. I våre drøftinger vil vi også ta hensyn til de frie midlene, fordi vi mener at en struktur som gir insentiver til fylkeskommunene til å benytte også disse midlene gjennom de nasjonale aktørene vil bidra til økt effektivitet og verdiskaping, jf. forrige delkapittel.

Fylkeskommunenes frihetsgrader i oppdragsgiveransvaret har variert betydelig bare de siste årene. I det ene ytterpunktet har fylkeskommunene anledning til å benytte midlene til forvaltning av egne tilskuddsordninger, finansiere utviklingsprosjekter/programmer i regi av fylkeskommunene eller delegere forvaltningen til kommuner, regionråd eller til de nasjonale virkemiddelaktørene. I det andre ytterpunktet er imidlertid fylkeskommunenes frihetsgrader begrenset til å bestemme fordeling av midler mellom to av de nasjonale aktørene. Vår ordinære faglige forståelse av et «oppdragsgiveransvar» er at det er den som tildeler og finansierer et oppdrag. Dette innebærer normalt innflytelse på både oppdragets innhold og hvem som skal utføre det.

Det er ressurskrevende å gjøre omfattende endringer i virkemiddelapparatet. Det tar også tid å bygge sterke fagmiljøer og å etablere effektive arbeidsrutiner. Vi mener derfor at det vil være faglig riktig, og mer verdiskapende over tid, å tilstrebe en organisering av virkemiddelapparatet der endrede politiske prioriteter ikke vil greve en omfattende restrukturering. For den regionale organiseringen vil vi presentere tre ulike modeller som har ulik grad av robusthet avhengig av definisjon av begrepet «oppdragsgiveransvar».

6.5.8 Tre alternative organisatoriske modeller

Vi har vurdert tre alternative organisatoriske modeller for fylkeskommunenes oppdrag og utførelsen av oppdragene:

- 1) Fylkeskommunene plasserer sine oppdrag hos Innovasjon Norge⁸⁶, mens de tar forvaltningsansvaret for FoU-virkemidlene selv. Denne løsningen innebærer ingen større endringer fra dagens organisering.
- 2) Den regionale divisjonen organiseres som en selvstendig juridisk enhet hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene eier enheten i fellesskap. Fylkeskommunene retter sine oppdrag til denne regionale divisjonen. Denne løsningen innebærer at fylkeskommunenes *kollektive eierskap* i Innovasjon Norge videreføres, men at det flyttes fra Innovasjon Norge til divisjonen som forvalter regionale virkemidler.
- 3) Omgjøring av Innovasjon Norges regionskontorer til enheter, hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene har delt eierskap i hver region. Fylkeskommunene retter sine oppdrag til virkemiddelenheten i sin egen region. En slik løsning vil innebære to viktige forskjeller fra dagens organisering; for det første at den regionale divisjonen består av 11 regionale juridiske enheter; for det andre at fylkeskommunenes eierskap i Innovasjon Norge endres fra kollektivt minoriteteierskap på nasjonalt nivå til direkte eierskap i forvaltningsenheten i egen region.

⁸⁶ Vi anbefaler at Siva innlemmes som en egen divisjon i Innovasjon Norge med ansvar for alle samhandlingsordninger. Hvis Siva videreføres som en selvstendig aktør, vil fylkeskommunenes oppdrag plasseres hos både Innovasjon Norge og Siva.

Vi legger til grunn at fylkeskommunene har eierskap i Innovasjon Norge i alle tre alternativer, men kun på ett nivå. I alternativ 1 er eierskapet på nivå 1, i alternativ 2 på nivå 2, og på nivå 3 i alternativ 3.⁸⁷

Alternativene varierer også med hensyn til forvaltningsansvar for de fylkeskommunale oppdragene. I alternativ 1 gis oppdragene til Innovasjon Norge – som selv vurderer hvor og hvordan oppdragene skal håndteres. Gitt at våre anbefalinger om en divisjonsorganisering av Innovasjon Norge følges, vil fylkeskommunene i alternativ 2 og 3 gi oppdragene for C- og D-virkemidler til henholdsvis den regionale divisjonen og den regionale enheten i egen region. I både alternativ 2 og 3 kan fortsatt fylkeskommunene gi oppdrag for B-virkemidler til Innovasjon Norge (Nivå 1) og andre aktører.

I det følgende drøftes fordeler og ulemper ved alternativ 1 og 3, som ble skissert ovenfor. Alternativ 2 er etter vår mening et kompromiss mellom de to andre, og vi vil i oppsummeringen se hvordan alternativ 2 inneholder ulike elementer fra de to andre.

Alternativ 1: Dagens organisering – fylkeskommunene retter sine oppdrag til Innovasjon Norge

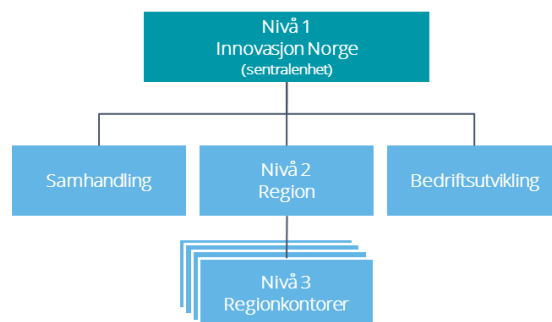
Våre anbefalinger om regionalisering av virkemidler kan gjennomføres uten endringer i dagens eierskap av Innovasjon Norge. Fylkeskommunene fordeler sin rammebevilgning på B-, C- og D-virkemidler og tildeler oppdrag til aktøren(e) som har forvaltningsansvaret for virkemidlene.

I dette alternativet legger vi til grunn at fylkeskommunene beholder forvaltningsansvaret for FoU-virkemidler internt. Dette er allerede tilfellet for RFF, mens FORREGION forvaltes av Forskningsrådet (med fylkeskommunene som samarbeidspartnere). Fordelen med å beholde forvaltningen av FoU-virkemidlene i fylkeskommunene er at denne typen oppgaver ofte er integrert med fylkeskommunenes øvrige forsknings- og kompetanseoppgaver.

Den viktigste fordelene med dette alternativet er at det ikke innebærer noen organisatoriske endringer og at den er den enkleste av de tre modellene. En annen fordel med at fylkeskommunene gir oppdrag til Innovasjon Norge nasjonalt er at oppgaver og kompetanse kan koordineres på en helhetlig måte. Det vil for eksempel gjøre det enklere å *desentralisere* kompetanse og oppgaver fra virksomheten som helhet ut i de regionale enhetene og å allokere ressurser i form av stillinger og ansvarsområder mellom enhetene. For eksempel har Innovasjon Norge en klyngeansvarlig i hver region for å skape nærhet til de regionale næringsmiljøene og bistå i søknadsprosesser. Muligheten til å allokere ressurser mellom regionkontorene gir grunnlag for økt kostnadseffektivitet og for større kompetansespesialisering mellom regionene. I tillegg kan oppgaver lettere allokere mellom regionkontorer for å oppnå en jevnere kapasitetsutnyttelse i organisasjonen.

Med et *begrenset oppdragsgiveransvar* for fylkeskommunene vil denne modellen kunne fungere godt. Fylkeskommunene vil være med på å bestemme hvor mye av 13.50-midlene som skal gis til de ulike B-, C- og D-virkemidlene til Innovasjon Norge (og evt. Siva) og på den måten kunne ivareta en viss grad av regional tilpasning. Med full øremerking av hvem som skal utføre oppdragene for 13.50-midlene vil det etter vår oppfatning være unødvendig og kompliserende å sende disse midlene via fylkeskommunene. Det vil være enklere og mer effektivt at bevilgningene gis direkte til de nasjonale aktørene, og at fylkeskommunene legger inn bestillinger innenfor rammene med samme valgmuligheter som de har som oppdragsgiver.

I et tilfelle hvor fylkeskommunene har et *fritt oppdragsgiveransvar* uten at de får vesentlig innflytelse på det regionale virkemiddelapparatet er det sannsynlig at de (i ulik grad) vil opprette egne ordninger utenfor de nasjonale aktørene. Dette vil først og fremst være en reaksjon på liten reell innflytelse på utforming og forvaltning av de regionale virkemidlene. Manglende innflytelse på virkemiddelutformingen vil høyst sannsynlig også bidra til at fylkeskommunene er mer tilbakeholdende med å benytte *egne frie midler* gjennom de nasjonale aktørene, uavhengig av det regulerte



Figur 17: Oppdragene vil gis til ulike nivåer i de ulike alternativene.

⁸⁷ Vi legger til grunn at fylkeskommunenes eierandel på 49% videreføres i alternativ 1, mens deres eierandel i alternativ 2 og 3 er 50%. Dette innebærer at fylkeskommunenes styringsmulighet er lavere i alternativ 1 enn i de to andre alternativene.

oppdragsgiveransvaret for 13.50-midlene. I tillegg betyr manglende mulighet for innflytelse at fylkeskommunene er avhengige av en ekstern aktør med egen styringslinje for å gjennomføre egen politikk og oppgaveløsning⁸⁸. På grunn av dette framstår alternativ 1 som lite robust.

Det er likevel mulig å skape mekanismer for å gi fylkeskommunene en økt innflytelse med dagens eierskapsmodell. I kapittel 6.5.5 diskuterte vi programråd og programstyre som eksempler på slike mekanismer. For at en slik modell skal være god og forebygge et økt antall ordninger utenfor de nasjonale aktørene, anbefaler vi at det for alternativ 1 opprettes et *programstyre* med beslutningsmyndighet over virkemiddelutforming for C- og D-virkemidler. Det samme programstyret kan ha en *programrådsfunksjon* for B-virkemidler. Det er likevel ingen garanti for at den enkelte fylkeskommune ikke oppretter egne ordninger dersom de ikke får gjennomslag i programstyret.

Alternativ 3: Eier- og oppdragsstyring: Felles eid regional forvaltningsenhet i hver region

Alternativ 3 er en organisatorisk løsning hvor fylkeskommunen og Innovasjon Norge har delt eierskap i en forvaltningsenhet i hver region. I praksis innebærer det at regionkontorene omgjøres til deleide datterselskaper i den regionale divisjonen i Innovasjon Norge, mens hver av fylkeskommunene har 50 prosent eierskap i «sin» regionale enhet. Løsningen innebærer videre at fylkeskommunenes oppdrag (for C-/D-virkemidler) gis til den regionale enheten i egen region, i stedet for til Innovasjon Norge nasjonalt. De regionale enhetene vil også ha forvaltningsansvaret for disse virkemidlene.

Det er i denne modellen naturlig at *den operative forvaltningen* av de fleste virkemidlene i fylkeskommunene legges inn i denne enheten. Vår vurdering er at fylkeskommunene selv bør vurdere om FoU-virkemidlene skal forvaltes internt eller av den eksterne enheten, fordi disse virkemidlene bare delvis er næringsrettede. Fylkeskommunene kan utøve mobiliserings- og kvalifiseringsrollen selv, men det er også mulig å sette ut hele eller deler av denne rollen til forvaltningsenheten. På denne måten sikres det at fylkeskommunen fremdeles får en tett kobling opp mellom aktiviteten i regionen og arbeidet i rollen som strategisk næringsutvikler og samfunnsutvikler.

Fordelen med delt eierskap er at fylkeskommunene får bredere styringsmulighet overfor de regionale enhetene, både i form av styrerepresentasjon og påvirkning på de regionale enhetenes ledelse og strategi. Eierskap og styrerepresentasjon kan gi fylkeskommunene større trygghet for at deres regionale enhet etablerer ledelsesfokus, kompetanse og kapasitet som understøtter fylkeskommunens behov. Eierstyring vil gi fylkeskommunene vesentlig større mulighet til å påvirke kvaliteten og effektiviteten på den regionale forvaltningen. Eierstyringen vil i hovedsak foregå gjennom de regionale enhetenes styrer. Styrene ansetter og avsetter daglig leder og har det strategiske ansvaret for enhetens utvikling. Det er trolig hensiktsmessig at fylkeskommunene har styreleder med dobbeltstemme for å ivareta reell påvirkning fra fylkeskommunene. Ved etablering av 50/50 eierskap er det vanlig å inngå en aksjonæravtale som sikrer at partene oppfyller forutsetningene for samarbeidet. Et naturlig punkt i en slik aksjonæravtale vil være at vesentlig større innflytelse i den regionale enheten balanseres av at fylkeskommunene forplikter seg til å ikke opprette konkurrerende virkemidler på utsiden av samarbeidsenheten. På denne måten kan deleierskap bidra til ber konsolidert, og dermed mer verdiskapende, forvaltning av de regionale virkemidlene.

Vi tror at et slikt eierskap vil gi fylkeskommunene større insentiver til å benytte både *egne frie midler* og 13.50-midler i Innovasjon Norge med et *fritt oppdragsgiveransvar*. Vi mener at det fortsatt bør være et *programstyre* i dette alternativet som gir fylkeskommunene faktisk innflytelse på utformingen av virkemidler. Programstyret bør imidlertid ikke være tilknyttet hver enkelt regionale enhet, men må representere fylkeskommunene kollektivt, likt som i alternativ 1.

Med et *begrenset oppdragsgiveransvar* mener vi også at dette alternativet kan fungere godt. Det kollektive programstyret vil i praksis begrense den enkeltes fylkeskommunes mulighet til å opprette en rekke små ordninger, og samtidig skape et forum hvor fylkeskommunene kollektivt kan bestemme hvordan regionale virkemidler skal utformes. Med deleierskap i de regionale enhetene vil også fylkeskommunene ansvarliggjøres og dermed arbeide for at forvaltningen skal være så effektiv som mulig. Det kan derfor også være en fordel for Innovasjon Norge dersom fylkeskommunenes innflytelse og medansvar for den regionale enhetens organisasjon gjør at de føler en større forpliktelse for å skape stabile arbeidsforhold gjennom større forutsigbarhet i oppdragene over tid. Ansvarliggjøringen gjennom reelt eierskap og programstyremodellen vil også fortsatt gi fylkeskommunene insentiver til å plassere *egne frie midler* hos den regionale enheten.

⁸⁸ Blant annet problematisert i Hagenutvalget.

Den største ulempen med alternativ 3 er at det skaper en økt organisatorisk kompleksitet. Det vil være behov for 11 styreverv tilknyttet hver enkelt av de regionale enhetene, og hver regionale enhet må ha en egen ledelse. Hver enkelt regionale enhet må samordne seg med de andre divisjonene, noe som kan skape et større byråkrati. Eierskapsmodellen gjør det også vanskeligere å for eksempel desentralisere og samle kompetanse og forvaltning av enkeltvirkemidler til en region. På sikt kan denne modellen gi 11 svært ulike regionale enheter der det blir vanskeligere for den nasjonale enheten å realisere synergier.

I praksis: Hvordan er det tenkt at alternativene kan fungere?

Styring og eierskap

I alternativ 2 foreslår vi at den regionale divisjonen i Innovasjon Norge organiseres som et aksjeselskap som er eid 50-50 mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunene kollektivt. Regiondivisjonen blir da et AS, der styremedlemmene utnevnes fra hhv. Innovasjon Norge og fylkeskommunene. Disse vil da ha styrevervet som en del av sin daglige jobb.

I alternativ 3 foreslår vi at fylkeskommunene og den regionale divisjonen eier de regionale enhetene 50-50. Her vil styremedlemmene utnevnes fra hhv. Innovasjon Norge (regiondivisjonen) og fra hver fylkeskommune.

Uansett modell for den regionale organiseringen anbefaler vi en forsterking av mål- og resultatstyring og en porteføljestyring av Innovasjon Norge. Innovasjon Norge får i dag oppdrag fra en rekke departement i tillegg til fylkeskommunene. De(n) regionale enheten(e), enten det er på divisjons- eller enhetsnivå, skal i hovedsak levere på oppdragene fra fylkeskommunene, i form av å være forvalter av disse oppdragene. Den regionale forvaltningen må likevel bidra til, og understøtte, den overordnede måloppnåelsen til Innovasjon Norge. Det faglige ansvaret for ordningene vil ligge i den regionale divisjonen og denne må utøves i tråd med de overordnede målene for Innovasjon Norge. Fylkeskommunene må likevel gis tilstrekkelig innflytelse, for å sikre at ordningene er relevante og treffer behov i regionene.

Selv om vi foreslår 50-50 eierskap bør Innovasjon Norge regnes som morforetak og selskapet som datterselskap. Nødvendige avtaler for at dette skal fungere i praksis bør inngås. Regionsdirektør vil inngå i ledelsesgruppen til administrerende direktør i Innovasjon Norge. Administrerende direktør bør ha ansvar for å følge opp at styrets vedtak blir gjennomført nedover i organisasjonen, og at dette følges opp også i underliggende AS. Med regionale enheter vil det være direktør i regionsdivisjonen som bør få ansvar med å følge opp enhetene. Det bør inngås konsistente aksjonæravtaler i alle selskapene der fylkeskommunene deltar som sikrer at partene forplikter seg til å oppfylle intensjonene i samarbeidsforholdet.

Samlokalisering eller samorganisering

Uansett eierskapsmodell skal C- og D-virkemidler forvaltes regionalt. Dette betyr at regionskontorene vil ha medarbeidere som jobber med forvaltning av lån og garantier – mindre beløp, mentortjenesten, næringshageprogrammet og markedsavklaringsstilskudd. FoU-virkemidlene RFF og FORREGION kan fylkeskommunene fortsatt velge å forvalte i egen regi. De medarbeiderne som skal forvalte disse ordningene vil da enten være ansatt i Regiondivisjon AS eller Regional enhet X FK AS.

I tillegg er det naturlig at Innovasjon Norge ønsker regionale rådgivere til ordningene som er lagt til divisjon for samhandling og divisjon for bedriftsutvikling. Det må derfor være en struktur for hvordan de øvrige divisjonene skal kunne ha tilstedeværelse i regionene.

Det er mulig å oppnå desentralisering og mobilitet mellom enhetene i Innovasjon Norge også i en situasjon hvor enten den regionale divisjonen eller de regionale enhetene er selvstendige juridiske enheter med delt eierskap. Konkret kan allokering av personell mellom de regionale enhetene og fra samhandlings- og bedriftsutviklingsdivisjonene til den regionale divisjonen/de regionale enhetene løses på minst to ulike måter:

- a) Samlokalisering uten samorganisering – kontorfellesskap. Denne løsningen innebærer at den regionale divisjonen/enhetene stiller kontorplasser til disposisjon for de andre divisjonene, og at personalet på kontorene kun rapporterer til sine respektive divisjoner. Samarbeid foregår uten noen form for kompensasjon. Kontorkostnadene kan deles basert på kapasitet eller etter faktisk bruk.
- b) Samorganisering. I denne løsningen inngår ressurser fra de øvrige divisjonene i den regionale divisjonens/enhetens organisasjon, som dekkes inn gjennom det regionale budsjettet. For eksempel kan en klyngerådgiver fra samhandlingsdivisjonen være fast stasjonert i en regionen etter ønske og behov. Dette vil i praksis fungere som en matriseorganisasjon, hvor de ansatte i de regionale enhetene både rapporterer til «plassjefen» og til divisjonsdirektøren.⁸⁹

Fordelen med et rent kontorfellesskap er at administrasjonskostnadene blir lave, men ulempen er at det kan være vanskeligere å få til et velfungerende samarbeid når enhetene ikke kompenseres for samarbeidet. Gjennom internavregning øker insentivene til samarbeid, fordi tidsbruken kompenseres. Ved matriseorganisering internaliseres samarbeidet. På den annen side øker den

⁸⁹ Matriseorganisering er en kompleks organisasjonsform pga. doble hierarkier og rapporteringsveier. Dette kan imidlertid håndteres ved å gi den ene dimensjonen i matrisen forrang. I dette tilfellet vil det være naturlig at forvaltningen av A- og B-virkemidlenes underlegges samhandlings- og bedriftsstøttedivisjonen, mens C- og D-virkemidler underlegges den regionale enheten

organisatoriske kompleksiteten, noe som både leder til økte administrasjonskostnader og eventuelt til svekket effektivitet som følge av motstridende ledelsessignaler. Vi tar ikke stilling til hvilken av disse løsningene som er mest hensiktsmessig. Poenget er kun å vise at det er fullt mulig – men administrativt noe mer krevende – å oppnå desentralisering og mobilitet på regionalt nivå dersom man velger å skille ut regionkontorene i Innovasjon Norge som deleide datterselskaper.

Oppsummering og anbefaling

Ovenfor har vi diskutert fordeler og ulemper med to alternative organisatoriske modeller for fylkeskommunenes eierskap og oppdragsgiveransvar til Innovasjon Norge.

Alternativ 1 (dagens modell) innebærer ingen organisatorisk endring. Denne modellen sikrer også at innovasjon Norge har sterk styringsevne og at det er enkelt å allokere oppgaver og kompetanse mellom divisjonene og mellom regionkontorene. Eierskapet i Innovasjon Norge gir fylkeskommunene en viss påvirkning på styringen av Innovasjon Norge som helhet, selv om det må sies at minoritetseierskapet i praksis gir liten reell innflytelse. Oppdragsgiveransvaret for de næringsrettede virkemidlene på B-D-nivå gir fylkeskommunenes innflytelse på virkemiddelbruken i egen region i form av prioriteringsmulighet mellom B-D-virkemidlene, men ingen påvirkning på utformingen og forvaltningen av virkemidlene. Fylkeskommunene er dermed prisgitt av at Innovasjon Norge utøver virkemiddelutforming og -forvaltning på en god måte. Dette reduserer fylkeskommunenes insentiver til å overføre det operative næringsutviklingsarbeidet til Innovasjon Norge, noe som kan medføre overlapp og redusert effektivitet i den regionale forvaltningen.⁹⁰ Alternativ 1 kan fungere bedre, uavhengig av type oppdragsgiveransvar, gitt at det opprettes et programstyre med reell innflytelse på utforming av virkemiddel.

Alternativ 3 (direkte fylkeskommunalt eierskap i regionale forvaltningsenheter) medfører en høyere organisatorisk kompleksitet enn alternativ 2 og svekker Innovasjon Norges (morselskap) direkte styrings- og koordineringsevne. På den annen side gir modellen den enkelte fylkeskommune høy innflytelse på forvaltningen av virkemidler i egen region. Eierskapet vil i tillegg gi enda større insentiver (enn kun programstyre) for fylkeskommunene til å gi både 13.50-midler og egne frie midler til Innovasjon Norge. Modellen kan imidlertid gjøre det mer krevende å koordinere forvaltningen av virkemidler mellom regionene, noe som kan svekke muligheten for å oppnå spesialiseringsgevinster. Alternativ 2 (kollektivt fylkeskommunalt eierskap i regional divisjon) kan betraktes som en mellomløsning mellom alternativ 1 og 3. Alternativ 2 reduserer Innovasjon Norges (morselskap) styringsevne sammenlignet med alternativ 1, men det kan også argumenteres for at styringen av Innovasjon Norge for øvrig blir forenklet. Dersom regiondivisjonsledelsen også utgjør programstyret for C- og D-virkemidler, tror vi den økte kompleksiteten i forhold til alternativ 1 med et programstyre er begrenset.

I alternativ 2 erstatter man et minoritetseierskap i morselskapet (som i praksis har liten betydning for fylkeskommunene) med 100 % eierskap til NFD, og gir fylkeskommunene et 50 %-eierskap i den regionale divisjonen. Dette vil gi fylkeskommunene en høy kollektiv innflytelse over den regionale forvaltningen, men innflytelsen er begrenset til forvaltningen av de regionale virkemidlene (C- og D-virkemidler minus eventuelt FoU), noe som gir større sammenfall mellom fylkeskommunenes oppdrags- og eierstyring. Den enkelte fylkeskommunes påvirkning av den regionale forvaltningen vil være større enn i alternativ 1, men mindre enn i alternativ 3.

En viktig fordel med denne modellen er at den kombinerer fylkeskommunenes kollektive styringsmulighet over den regionale forvaltningen, men uten å skape for stor organisatorisk kompleksitet. Det vil være vesentlig enklere å desentralisere kompetanse og forvaltning av enkelte områder ut til de ulike regionene enn i alternativ 3, siden det her er snakk om én juridisk enhet og ikke 11. På denne måten kan man fortsatt ivareta effektivitetsaspektet man har i alternativ 1. I tillegg vil kombinasjonen av eierskap og innflytelse gi fylkeskommunene insentiver til å også plassere *egne frie midler* hos Innovasjon Norge.

Vi mener det vil være mulig å skape en god løsning med alle de tre alternativene. Valg av modell vil som nevnt avhenge av hvilke hensyn som veier tyngst, og der kompleksiteten i organisasjon øker i takt med fylkeskommunens innflytelse, samtidig som det også øker sannsynligheten for at fylkeskommunene frivillig legger en større del av sin

⁹⁰ Analysene av den regionale dimensjonen i det næringsrettede virkemiddelapparatet viser at det i dag er overlapp mellom fylkeskommunenes operative næringsutviklingsarbeid og Innovasjon Norge når det gjelder arbeidet med å mobilisere og kvalifisere til ulike programmer og ordninger. Dette støttes av Innovasjon Norges innspill til et tidligere rapportutkast: «I dag er overlapp mellom oppgaver fylkene selv utfører og de som er tillagt det regionale virkemiddelapparatet, bl.a. Innovasjon Norge. Slike parallelle strukturer er kostnadsdrivende og lite kundevennlige.»

næringsutviklingsinnsats i den regionale enheten. Hva som til slutt blir mest verdiskapende og kostnadseffektivt vil avhenge av rammene rundt fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar. Dersom oppdragsgiveransvaret er *begrenset* slik at fylkeskommunene er tvunget til å gi alle virkemiddeloppdrag til Innovasjon Norge vil alternativ 1 være enklest og mest kostnadseffektivt. Dersom oppdragsgiveransvaret er *fritt*, vil den mest effektive modellen være den som gir fylkeskommunen best insentiv til å plassere størst mulig andel av oppdragene i den regionale enheten.

Vi mener det vil være mest verdiskapende over tid med en struktur som er robust nok til å kunne fungere uavhengig av hvordan oppdragsgiveransvar defineres. I våre vurderinger har vi derfor diskutert programråd, programstyre og eierskap som mulige mekanismer som kan bidra til at fylkeskommunene i større grad velger å plassere alle sine midler i Innovasjon Norge, i begge ytterpunktene for «oppdragsgiveransvar». Disse er eksempler på mekanismer for å oppnå løsninger med bred tilslutning og større mulighet for en effektiv regional forvaltning over tid. I dialog mellom partene kan det finnes bedre og mer effektive mekanismer for å ivareta de samme behovene for reell medinnflytelse.

Basert på våre vurderinger, mener vi at alternativ 2 balanserer organisatorisk kompleksitet og fylkeskommunenes innflytelse på en bedre måte enn alternativ 1 og 3. Det gir fylkeskommunene vesentlig mer innflytelse enn alternativ 1 og introduserer mindre kompleksitet enn alternativ 3. Alternativet vil også kunne fungere godt uavhengig av hvordan oppdragsgiveransvaret defineres. Forutsetningen for anbefalingen er at det er mulig å inngå en frivillig aksjonæravtale der partene forplikter seg til modellens intensjon om å etablere et effektivt regionalt virkemiddelapparat gjennom å balansere fylkeskommunenes økte innflytelse på utforming og forvaltning av regionale virkemidlene i Innovasjon Norge med en sterkere forpliktelse til å bruke distriktskontorene som forvaltere av fylkeskommunenes oppdrag.

6.6 Porteføljestyling i Innovasjon Norge

Innovasjon Norge mottar i dag oppdragsbrev fra en rekke departementer og fylkeskommuner. Detaljeringsgraden på oppdragsbrevene varierer, men i de fleste tilfeller gir departementene og fylkeskommunene Innovasjon Norge liten frihetsgrad i fordelingen av midler. Ofte er beløpene fordelt på enkelte virkemidler, hvor oppdragsbrevene ofte også spesifiserer videre hvordan midlene skal brukes innenfor dette virkemidlet. Eksempelvis spesifiserer NFD at 30 millioner kroner av midlene under kap. 2421, post 50 skal øremerkes til Havpilot-ordningen, et program som skal realisere og kommersialisere ny teknologi innen marin og maritim sektor, som på sikt skal være med på å skape flere arbeidsplasser i havnæringen. Samtidig gir NFD 10 millioner til Innovasjon Norges arbeid for å styrke Norges profil som ledende havnasjon, under kap. 2421, post 74.

Kap. 2421, Innovasjon Norge, tilskuddsposter:

Kap.	Post	Betegnelse	Sum
2421	50	Innovasjon – prosjekter, fond	507,746
2421	70	Basiskostnader	169,469
2421	71	Innovative næringsmiljøer, kan overføres	123,271
2421	72	Innovasjonskontrakter, kan overføres	328,732
2421	74	Reiseliv, profilering og kompetanse, kan overføres	555,285
2421	76	Miljøteknologi, kan overføres	565,5
2421	77	Tilskudd til pre-så Kornfond	50,0
2421	78	Administrasjonsstøtte for distriktsrettede så Kornfond	3,399
Sum kap. 2421 Tilskuddsposter			2 319,802

Vi argumenterer i kapittel 3 og 4 for at en porteføljestyrimodell bør utvikles for Innovasjon Norge. Vi beskriver videre hvordan mål, styringsparametere og resultatkrav fra oppdragsgiverne bør utformes for å tilrettelegge for at aktørene selv skal kunne bestemme hvilke aktiviteter de mener løser oppdraget best. Dette står i kontrast til dagens oppdragsstyring hvor departementene ofte spesifiserer oppdraget på aktivitetsnivå, som beskrevet ovenfor. Ved mottatt oppdrag vil Innovasjon Norge selv kunne bestemme hvordan de ønsker bruke midlene til å nå disse målene. Porteføljestyrimodellen bør utvikles med hensyn til den anbefalte divisjonsstrukturen i Innovasjon Norge.

Porteføljestyrimodell knyttet til oppdrag fra Fylkeskommunene vil være mer krevende på grunn av den regionale dimensjonen, men et totalt overblikk over den regionale oppdragsmassen bør gi Innovasjon Norge en mulighet til å utnytte synergier mellom regionale oppdrag i samarbeid med de berørte fylkeskommunene.

De strukturelle endringene vi har foreslått vil etter vår mening gjøre Innovasjon Norge bedre egnet til å opprette og effektivt vedlikeholde en slik styringsmodell. Samlede og forsterkede kompetansemiljø i de ulike divisjonene gir et godt grunnlag for divisjonslederne til å kunne gi sine samlede anbefalinger til Innovasjon Norges overordnede ledelse om hvordan deres divisjoner kan bidra til en effektiv måloppnåelse. Det blir dermed en del av porteføljestyrimodellen i Innovasjon Norge å fordele mål, resultatkrav og midler til de ulike divisjonene.

Sammensetningen av en relevant portefølje av virkemidler for å nå målene bør være Innovasjon Norges ansvar, men også foregå i samråd med departementene gjennom styringsdialog, gjennom samarbeid med fylkeskommunene og med næringen og brukerne som vet hvor behovene er. Med et sett av åpne virkemidler, vil denne styringsmetoden gi

en fleksibilitet til å tilpasse seg sykluser innen ulike næringer, på tvers av bedrifters utviklingsfase, størrelse og geografi. Vi mener at porteføljestyring, som eksemplifisert nedenfor, ikke går mot sektorprinsippet, men kan vel utført styrke sektordepartementenes evne til å ivareta sektorspesifikke mål.

I praksis: Hvordan kan porteføljestyring i Innovasjon Norge se ut?

Porteføljestyring kan foregå på flere måter og vi vil derfor gi et eksempel på hvordan porteføljestyring i Innovasjon Norge *kan* foregå, og på den måten vise hensikten. Vi ønsker også å belyse at porteføljestyring hverken bryter med sektorprinsippet eller mål- og resultatstyring. Slik vi tenker det etablert, *fordrer* porteføljestyringsmodellen MRS og vil styrke sektorsatsinger.

I en porteføljestyringsmodell vil en sektorsatsing på havbruk, som nevnt ovenfor, fortsatt kunne ivaretas. Forskjellen er at Innovasjon Norge vil få ansvaret for å benytte de virkemidler, som de mener gir størst verdiskaping innenfor næringen. Øremerking av midler til havnæringen kan være godt forankret i sektorpolitikk og prioriteter, men dagens oppdragsformulering gir ingen frihet til å omdisponere midlene til andre virkemidler, programmer eller ordninger dersom behovet og markedssvikten i næringen krever en bredere virkemiddelbruk for å gi resultater.

Det kan for eksempel være mange bedrifter med gode prosjekter innenfor havbruk som allerede er utviklet et godt stykke, men som sliter med å verifisere produktene. I en porteføljestyringsmodell vil Innovasjon Norge da tilpasse seg slike «sykluser» og heller prioritere midlene mot å støtte bedriftene gjennom pilotering på bekostning av for eksempel bevilgninger til klynger. I et annet tilfelle kan det være at man ser bedre resultater for marin og maritim sektor fra næringsspesifikke klynger, og midlene kunne vært benyttet til opprettelsen av en ny klynge for næringen. Det bør derfor tilstrebes at sektorspesifikke bevilgninger i størst mulig grad knyttes til formål i stedet for detaljerte virkemidler.

Porteføljestyring stiller høyere krav til Innovasjon Norges evne til å fange opp endrede behov i de ulike næringene, og på en god måte evaluere og rapportere virkemidlenes effekter. Til gjengjeld får Innovasjon Norge større frihet dersom de kan synliggjøre bedre resultater. Verdiskapende porteføljestyring fordrer økt innslag av mål- og resultatstyring. Oppdragsgivernes oppgave blir dermed å utforme gode, overordnede mål, samtidig som aktørene må synliggjøre måloppnåelse gjennom god rapportering.

7 En ny eksportfinansieringsaktør

Vi mener det er sterke faglige-, kvalitets- og effektivitetsargumenter for en konsolidering av eksportfinansieringsområdet. En aktør vil også gi et enklere og mer oversiktlig tilbud til brukerne. GIEK og Eksportkreditt er aktører i en integrert finansieringsprosess der det kreves betydelig koordineringsaktivitet og overlappende kompetanse for å kunne dele prosessen på to aktører uten risiko for kvalitetssvikt. Dagens struktur er etter vår oppfatning satt opp på en måte som gjør at kvaliteten stort sett ivaretas godt, slik at gevinsten fra en sammenslåing i hovedsak vil være muligheter for kostnadseffektivisering og økt kvalitet der overlappende kompetanse samles i sterkere miljøer. Det er etter vår oppfatning mest hensiktsmessig, både fra et kostnads- og brukerperspektiv, at låneavtalene håndteres i samme organisasjon som vurderer og bærer kredittrisikoen. En svært viktig funksjon av en låneavtale (kanskje den viktigste), er å etablere effektive avtalemekanismer for å gi risikotakeren rettigheter som bidrar til å minimere tap i misligholdssituasjoner. Dette gjør det vanskelig å separere låneavtalene fra garantistrollen uten å påføre garantisten betydelig prosessrisiko i restrukturerings- og misligholdssituasjoner.

Det mest vektige argumentet mot en sammenslåing er behovet for å etablere et formelt skille mellom prising av fundingkostnad og kredittrisiko for å gjøre det lettere å dokumentere markedsrett prising under statsstøtteregelverket. Det er flere ECA-institusjoner som gjør dette i én organisasjon i dag, og selv om det stiller krav til juridisk struktur og formelle prosesser er dette etter vår mening ikke et sterkt nok argument for å videreføre en modell som medfører betydelige tilleggskostnader og har store konseptuelle svakheter. I forbindelse med gjennomføringen av en sammenslåing må det etableres tilstrekkelige mekanismer for uavhengig prising av fundingmargin til å kunne forsvare dagens prisingsmodell.

I det etterfølgende vil vi utdype disse vurderingene og komme med noen vurderinger av organisering og lokalisering av en konsolidert eksportfinansieringsaktør.

7.1 Organisatorisk overlapp

Det er totalt ca. 140 ansatte i GIEK og Eksportkreditt, hvorav 90 er i GIEK og 50 er i Eksportkreditt. Begge har egne avdelinger for økonomi, juridisk, compliance, kommunikasjon, HR, IKT og analyse. Begge organisasjonene har sterke kompetansemiljøer innen jus, kredittprosesser, låneforvaltning, risikovurderinger, strategi og administrasjon der det er direkte overlapp. I den markedsrettede organisasjonen har begge behov for dyp bransjekompetanse innen shipping, energi og fisk/havbruk. Også her vil det være muligheter for enten kostnadsbesparelser og/eller samling av sterkere kompetansemiljøer.

I tillegg til den direkte organisatoriske overlappen er det vesentlig overlapp i arbeidsprosessene. Håndtering av låneavtaler og kredittrisiko medfører omfattende dobbeltarbeid og kostnadsdrivende koordinering. Selv om vi legger til grunn at dette i dag håndteres på akseptabel måte ved økt ressursbruk vil det alltid være en residualrisiko for at viktige forhold i avtaleverket mot kunder faller mellom to stoler. Det er etter vår oppfatning ikke gode grunner for å opprettholde et slikt organisatorisk skille i den svært viktige kredittvurderings- og avtaleprosessen.

7.2 Håndtering av statsstøtteregelverket

CIRR-lånene er definert i OECD-avtalen, og er ikke problematiske med tanke på statsstøtteregelverket. Det er en forutsetning at øvrig kredittgivning og garantistillelse prises til markedsmessige vilkår. Det brukes som argument for opprettholdelse av separate organisasjoner at det garanterer notoritet for uavhengig og markedsmessig prising av lån og garantier.

Det er økende interesse for GIEK-garanterte lån fra ledende kapitalforvaltere. Særlig for langsiktige pensjonsforvaltere vil låneprodukter med de-facto norsk statsgaranti være attraktive på grunn av mangelen på statsgaranterte plasseringsalternativer i NOK på grunn av den norske stats svært begrensede lånebehov. Samlingen av lån og garantier i en organisasjon kan øke muligheten til å introdusere en bredere portefølje av långivere, som både oppfyller kriteriet om at lånevirkemidlene ikke skal fortrenge privat kapital og kan gi viktige datapunkter for å dokumentere markedsbasert fundingkostnad.

Ulike land har organisert kredittgivning og garantistillelse på ulike måter. Flere land har samlet lån og garantier i en organisasjon. Det er ingen andre som har funding direkte fra statskassen. Noen har etablert en juridisk struktur (uten egne ansatte) som separerer lån og garantier, men organisasjonen for begge er samlet i morselskapet. Det finnes anerkjente modeller for markedsprising av kredittinstrumenter som kan benyttes for å skape notoritet, og det bør også etableres hva som er de organisatoriske minimumskravene til å kunne videreføre Eksportkredits prisingsmodell for funding av garanterte lån. Det er ingen sterke holdepunkter for at dette skal gjøre det umulig å realisere kostnads- og kvalitetsgevinstene ved å samle eksportfinansieringsvirksomheten. Den direkte statlige fundingen tilsier at Norge bør kunne ha en enklere struktur enn de landene som finansierer seg i markedet.

7.3 Risikostyring

Eksportfinansieringsaktørene håndterer betydelig kreditt-, likviditets-, motparts-, korrupsjons- og hvitvaskingsrisiko på vegne av staten. Det er en forutsetning at rentesatser settes på markedsmessige vilkår (med unntak av CIRR-lån som følger eget regelverk) og at garantivirksomheten i GIEK går i balanse over tid. Den juridiske strukturen må kvalitetssikres, men vi legger til grunn en selskapsstruktur der risikofordelingen og den juridiske aktiviteten ligger tett opp til dagens struktur og de ansatte og arbeidsprosessene samles i morselskapet. Lånene vil fortsatt ytes fra statskassen og garantiene fra GIEK vil fortsatt ytes av staten på en måte som opprettholder kredittratingen uten å kapitalisere opp garantisten. Strukturen må sikre at det ikke etableres nye ansvarsforhold mellom lån og garantivirksomheten og at ansvarsdelingen mot tredjepart ikke endres.

7.4 Formell tilknytningsform

GIEK er i dag en statlig etat med eget styre underlagt NFD. Eksportkredit er et aksjeselskap 100 prosent eid av NFD. Ved en eventuell fusjon vil det være nødvendig å beslutte tilknytningsform for det samlede selskapet. Den nye virksomheten vil utstede garantier på vegne av staten og gi lån som finansieres fra statskassen. Virksomheten er avhengig av å være støttet av statens kredittrating og å kunne garantere og finansiere lån direkte fra statskassen. Dette tilsier en nær tilknytning til staten, og er isolert sett et argument for å videreføre den samlende virksomheten som en etat underlagt NFD.

Det finnes også noen tungtveiende grunner for å etablere den samlede virksomheten i et 100 prosent eid statlig aksjeselskap med en hensiktsmessig understruktur som tydeliggjør juridisk/finansielt ansvar og sikrer notoritet for transaksjoner som skal være markedsbasert med armlengdes avstand. Det er en del nøkkelkompetanse i Eksportkredit som det vil være problematisk om forsvinner i fusjonsprosessen, og det vil derfor være viktig å avklare om overføring til en statlig etat skaper risiko for å miste noen av disse. Det er også et relevant argument at deler av den typen kompetanse som kreves i internasjonal finansieringsvirksomhet som drives i GIEK og Eksportkredit har etablert markedsverdi som er høyere enn det en statlig etat kan betale. Dette begrenser i dag GIEKs rekrutteringsmuligheter, men styrken i argumentet svekkes av at etaten har lyktes med å etablere et svært kompetent team innenfor dagens rammer. De løser dette i dag ved målrettet å rekruttere eldre og svært erfarne medarbeidere som ønsker en annen arbeidsform enn det som tilbys i internasjonale banker og ledende advokatfirmaer. De har imidlertid utfordringer med å beholde de beste yngre medarbeiderne over tid og å rekruttere kompetente medarbeidere i «midten av» alders- og erfaringsspekteret. Det kan derfor argumenteres for at GIEK i dag, på grunn av organisasjonsformen, har en unaturlig organisasjonsstruktur der de i for liten grad klarer å utvikle ledere internt, og i for stor grad baserer kritiske deler av virksomheten på et fåtall enkeltpersoner som har vært villige til å akseptere vesentlig lønnsreduksjon. Dette kan øke risikoen for tap av kritisk kompetanse og ha uheldige effekter på selskapskulturen over tid.

Selv om det er åpenbart at lønnsnivået begrenser rekrutteringstilfanget har vi ikke tydelige holdepunkter for at dagens tilknytningsform for GIEK har gjort det umulig å etablere en svært kompetent organisasjon. De tyngste argumentene for å velge aksjeselskapsformen er at det etablerer en større distanse mellom risikoutsatt finansieringsvirksomhet og statsrådets konstitusjonelle ansvar, at det kan redusere prosessrisikoen ved integrasjon av Eksportkredit, og at en eksportfinansieringsorganisasjon objektivt sett er den organisasjonen i hele virkemiddelapparatet som vil kunne ha størst fordel av å selektivt kunne rekruttere fra miljøer som har vesentlig høyere lønnsnivå enn det som kan tilbys av en statlig etat.

Kostnadsbesparelsene i en godt gjennomført integrasjon av de to organisasjonene vil vesentlig overstige ekstrakostnadene ved lønnsendringer som vil følge av å endre organisasjonsform. Det vil redusere prosessrisikoen ved integrasjonen og vil over tid redusere risikoen for tap av kritisk kompetanse. Etter vår oppfatning er dette gode

argumenter for å velge aksjeselskapsmodellen. Økte lønnskostnader ved omdannelse til aksjeselskap er etter vår mening ikke et tilstrekkelig argument mot å realisere større kostnadsgevinster og viktig kvalitetsforbedring ved en integrasjon.

7.5 Styring og lokalisering

Uansett om den samlede virksomheten organiseres som aksjeselskap eller etat vil vi sterkt anbefale at modellen med et eget styre opprettholdes. Den viktigste funksjonen for et styre er å være det øverste organet for etablering av kredittpolicy og godkjenning av kredittvurderinger for lån og garantier over en gitt størrelse. Uavhengig av organisasjonsform er det regnet som god praksis å ha et styre eller en annen formell komité med tydelig autoritet til å etablere fullmaktstrukturer og godkjenne transaksjoner. Det er ikke god praksis å utføre slike roller administrativt i en hierarkisk organisasjon.

Vi vil fremheve at eksportfinansieringsvirksomheten er blant de mest risikoutsatte virksomhetene i hele virkemiddelapparatet, og at kompetansen og erfaringen som er nødvendig for å utføre dette arbeidet med kvalitet hovedsakelig etableres og rekrutteres fra ledende finansielle sentra. Det er også behov for å kunne jobbe i effektive syndikater med deltagere fra internasjonale sentra som London, Frankfurt, Paris, New York og Singapore. Fysiske møter med internasjonal deltagelse er vanlige, og også hyppige i kritiske faser som restrukturering og misligholdssituasjoner. Oslo er den eneste lokasjonen i Norge som har kritisk masse av relevant kompetanse for denne typen virksomheter. Fra et faglig ståsted vil vi derfor anbefale at eksportfinansieringsvirksomheten legges til Oslo.

Nesten all tung finansieringsvirksomhet og all større restrukturingsvirksomhet i Norge drives i dag fra Oslo. DNB har noe relevant kompetanse i Bergen, men også denne drives i tett samspill med hovedkontoret i Oslo. Ved en eventuell flytting av hovedkontoret til en eksportfinansieringsvirksomhet ut av Oslo er det rimelig å anta at virksomheten må opprettholde/etablere en vesentlig tilstedeværelse i Oslo for å kunne utføre sitt arbeid på en effektiv måte. En slik dobbeltlokalisering for en relativt liten organisasjon vil også medføre vesentlige ekstrakostnader.

8 Egenkapitalvirkemidler

Staten tilbyr i dag næringslivet egenkapital gjennom ordninger som forvaltes av Innovasjon Norge. I tillegg eier staten investeringsselskapene Investinor AS (Investinor), Argentum Fondsforvaltning AS (Argentum) og Nysnø klimainvesteringer AS (Nysnø), samt eiendomsinvesteringsselskapet Siva Eiendom Holding AS. Næringslivet blir også tilført egenkapital gjennom andre offentlige aktører, som kommuner, fylkeskommuner og universiteter/TTO-er, men i denne delen av virkemiddelgjennomgangen konsentrerer vi oss om finansiering gjennom de statlige nasjonale aktørene.

Dagens egenkapitalvirkemidler retter seg mot bedrifter i alle faser, fra presåknmidler, der selskapet er på vei til å bli etablert og det kan være lang vei frem til kommersialisering, til investeringer i store internasjonale oppkjøpsfond gjennom Argentum, der fokus retter seg mot strukturering av globale og modne selskaper. Virkemidlene retter seg også inn mot nær sagt alle næringer i Norge. Det sier seg selv at bredden i denne virkemiddelporteføljen stiller store krav til operasjonell kompetanse som investor og eier.

Det meste av kapitalen som staten tilbyr til næringslivet gjennom egenkapitalvirkemidlene er investert på markedsmessige vilkår i henhold til markedsinvestorprinsippet⁹¹, men enkelte av virkemidlene som retter seg mot bedrifter i tidlig fase inneholder et subsidieelement i form av en statlig risikoavlastning til investorene. Egenkapitalvirkemidlene kombineres gjerne med andre finansielle virkemidler som tilskudd, lån og garantier. Ikke minst gjelder dette for bedrifter som opererer i tidlig fase. Vurderingen av egenkapitalvirkemidlenes funksjon og evne til måloppnåelse må derfor også ses i lys av hvordan de samspiller med andre virkemidler.

Egenkapitalvirkemidlene kombineres gjerne med andre finansielle virkemidler som tilskudd, lån og garantier. Ikke minst gjelder dette for bedrifter som opererer i tidlig fase. Vurderingen av egenkapitalvirkemidlenes funksjon og evne til måloppnåelse må derfor også ses i lys av hvordan de samspiller med andre virkemidler.

Mjøs-utvalget⁹² gjennomgikk nylig forholdene i ulike deler av kapitalmarkedet og konkluderte med at det er behov for statlig kapitaltilførsel til innovative og kapitalintensive bedrifter i tidlig fase. Utvalgets vurderinger munnet ut i enkelte konkrete anbefalinger som overlapper det mandat denne utredningen er gitt. Vår gjennomgang av egenkapitalvirkemidlene berører derfor eksplisitt forslagene fra utvalget.

Dagens egenkapitalvirkemidler kanaliseres til næringslivet gjennom direkteinvesteringer, gjennom tilførsel av kapital til investeringsfond og gjennom fond-i-fond-strukturer. Vi mener egenkapitalvirkemidlenes viktigste hensikt er å utløse private investeringer i selskapene. Dette betegnes gjerne som addisjonalitet.

En rolle som majoritetsinvestor krever investorkompetanse og en investeringsdisiplin som er krevende å få inn i virkemiddelapparatet. Vår anbefaling går i retning av å rydde opp i porteføljen av egenkapitalvirkemidler der man primært satser på å tilby kapital gjennom en matching-kapital-ordning der private investorer tar rollen som lead investor. Fond-i-fond investeringer krever god kompetanse på vurdering av investeringsmiljøer som er svært krevende å etablere, og som allerede finnes med god track-record i Argentum. Vi anbefaler ikke at det gis nye generelle fond-i-fond mandater i tillegg til det eksisterende mandatet til Argentum. Det kan imidlertid åpnes for strategisk motiverte investeringer i etablerte fond dersom det enten utløser etablering av sterke investeringsteam i Norge med relevant internasjonal forankring eller knyttes til internasjonale fonds investeringer i norske selskaper.

Begrensningen om å ikke være lead investor bør kun gjelde på investeringstidspunktet. Virkemiddelaktørene på egenkapitalområdet bør ha frihet og mandat til å bidra til å arbeide frem gode investeringscase for presentasjon til private investorer i sitt nettverk. Selve investeringsbeslutningen bør være betinget av at en, eller en gruppe, private investorer tar en ledende rolle både som investor og i utvikling av selskapet. Dette er ikke til hinder for at virkemiddelaktørene kan ta en aktiv rolle i utviklingen sammen med de private investorene, og at de kan ha en styrerepresentasjon som står i forhold til investorrollen.

⁹¹ ESAs retningslinjer del VI «Rules on public service compensation, state ownership of enterprises, and aid to public enterprises».

⁹² NOU nr 5/2018

8.1 Nærmere om virkemidlene

Investinor og Nysnø er direkteinvestorer som går inn og tar minoritetseierandeler i selskap som befinner seg i tidlig vekstfase (venture). I hver emisjon som de deltar i skal de koinvestere med private aktører slik at man sikrer en form for utløsende effekt. Med visse unntak er de forhindret fra å ta mer enn 49 prosent av emisjonsverdien. Den samme begrensningen legges på Investinors og Nysnøs eierskap i porteføljeselskapene totalt sett. Investinor og Nysnø er satt opp som såkalte evergreen-fond. Det innebærer at det ikke er satt noen dato for når alle eierandelene man har investert i skal være solgt videre, men logikken bak investeringene i selskapene er at man som investor skal få realisert sine investeringer gjennom salg av aksjer innenfor en ikke alt for lang horisont (normalt ca. 10-15 år etter kommitering av kapitalen⁹³).

Nysnø skal bidra med kapital til å utvikle og kommersialisere teknologi som reduserer klimagassutslipp. Mandatet knyttet til klimagasser kan tolkes relativt bredt. Nysnø er også tildelt et mandat som investor i fond. Det innebærer at Nysnø kan investere i eksisterende fondsstrukturer som retter seg mot bedrifter i tidlig fase, men disse fondene må ha en tydelig innretning mot håndtering av klimaproblematikk. Så langt har Nysnø valgt å investere i det nye såkornfondet Sarsia Seed II, som samtidig er tilført statlig egenkapital med risikoavlastning.

Nysnø er så langt tilført en forvaltningskapital på 725 millioner kroner og er foreslått tilført ytterligere 700 millioner i statsbudsjettet for 2020. Investinor ble etablert i 2008 og er siden dette blitt tilført 4,2 milliarder kroner i forvaltningskapital. Gjennom Innovasjon Norge tilføres det kapital til private såkornfond og investormiljøer som opererer i presåkornfasen. Innovasjon Norge fungerer derfor på mange måter som en fond-i-fond-investor som må selektere forvaltningsmiljøer og som opererer med armlengdes avstand til investeringsbeslutningene. Innovasjon Norge forvalter i tillegg et koinvesteringsfond for Nord-Norge der man preselekterer enkelte investorer som man investerer sammen med i en matching-ordning. Det er den forhåndsutvalgte investoren som tar lead posisjon i investeringen, slik at ordningen har enkelte fellestrekk med et fond-i-fond.

De ni såkornfondene som ble etablert i perioden 2005-2008 ble tilført lånekapital med risikoavlastning. Derfor er det ikke helt riktig å betegne statens involvering i disse fondene som egenkapitalvirkemidler. Såkornfondene som er etablert de siste årene er derimot tilført egenkapital med risikoavlastning. Man har med andre ord valgt å gå bort fra lån til fondene og over til egenkapital. Koinvesteringsfondet for Nord-Norge tilbyr ingen form for subsidiert risikoavlastning. Presåkornmidlene som Innovasjon Norge også forvalter tilføres i form av lån til utvalgte investormiljøer, men her ligger lånevilkårene så tett opp til hva man vil definere som konvertibel gjeld eller egenkapital i private markeder at vi definerer presåkornordningen som et egenkapitalvirkemiddel.⁹⁴ Presåkornmidlene tilføres miljøer som forventes å kunne bringe selskapene inn i eller nærmere en kommersiell fase for deretter å bli solgt videre. Mye av midlene kanaliseres til kommersialiseringsenhetene ved universitetene (de såkalte TTO-ene) og inkubatorer som er tatt opp i Sivas inkubatorprogram. Dette er miljøer som i stor grad eies av offentlige aktører med sammensatte målstrukturer.

Argentum har eksistert siden 2001 og tilfører norsk og utenlandsk næringsliv egenkapital gjennom å investere i aktive eierfond innen venture og buyout. Argentum er dermed en ren fond-i-fond-investor og det tilbys ingen form for risikoavlastning gjennom Argentums investeringer. En stor andel av porteføljen er plassert i fond som investerer i modne bedrifter (såkalte buyout-fond) med fokus på internasjonale markeder.

Med dagens virkemidler har staten valgt å både operere som direkteinvestor og indirekte gjennom andre fond og investormiljøer. Det eksisterer ingen eksplisitt vurdering rundt hvorfor man har valgt å benytte begge strategier, og vi vil vurdere fordeler og ulemper med begge tilnærminger.

8.2 Hvorfor statlig tilførsel av egenkapital

I kapittel 2.3 gjør vi rede for egenskaper ved bedrifter og prosjekter som gjør tilførsel av egenkapital egnet som virkemiddel for økt verdiskaping og vekst. For at egenkapital skal egne seg som virkemiddel må eierfunksjonen være verdiskapende i seg selv. Det innebærer at virkemiddapparatet enten direkte eller gjennom agenter (les fond med privat eierskap) eller aktive koinvestorer klarer å tilføre selskapet verdier og kompetanse som selskapet ellers ikke ville ha fått tak i. I tillegg vil selskaper som kan finansiere sine investeringer over egen drift eller i kredittmarkedet ofte finne

⁹³ Venture-fond operer normalt med en levetid (fra kapitalen kommitteres til fondet termineres) på 10 år + noen ekstra år om nødvendig

⁹⁴ Menon publikasjon nr 86/2018

dette mer attraktivt enn tilførsel av ekstern egenkapital. Som virkemiddelaktør skal man derfor alltid være oppmerksom på at markedsbaserte lån kan fungere som et bedre alternativ enn tilførsel av ekstern egenkapital.

Å operere som verdiøkende eier i et selskap har vist seg å være særlig vanskelig i unge foretak der risikoen er høy. Dersom både eierens utøvelse av seleksjonsfunksjonen og arbeidet med løpende eierstyring er vanskelig, bør man fra statens side vurdere å benytte tilskudd eller risikoavlastende lån, ettersom eierrollen knyttet til egenkapitaltilførsel er tid- og ressurskrevende.

I appendiks A6 redegjør vi grundigere for markedet for tidligfasekapital i Norge og egenskaper som trekker i retning av markedssvikt. Samlet sett synes utviklingen å trekke i retning av at markedet for tidligfasekapital har blitt tilført langt mer privat kapital de senere årene, sett opp mot tidligere, både i såkorn og venturefasen. Samtidig ser vi at venturefondene reduserer sin eksponering i Norge og øker fokuset i utlandet. I henhold til data fra EVCA har tilførselen av utenlandsk såkorn og venture-kapital til norske bedrifter ligget nokså flatt mellom 100 og 200 millioner euro de siste 6 årene, med et unntak for 2017 som lå langt høyere. Mer sentralt er det at det i disse årene kun er registrert mellom 1 og 5 utenlandske nyinvesteringer per år i disse segmentene. Utenlandske investorer kan bidra til å åpne internasjonale markeder og økosystemer for selskaper i vekstfasen. Å få frem flere investeringscase i tidlig fase som er attraktive for utenlandske fond må derfor være et klart mål. Dette investeringsmønsteret til aktive eierfond drives sannsynligvis av to forhold: Venturemiljøene i Norge blir stadig mer internasjonale og spesialiserte i sin strategi og at tilgang på gode case i Norge som passer inn i modellen for venturefond er lav. Vi mener at det er viktig for virkemiddelapparatet å kvalifisere selskaper for venture-investeringer (skape «deal-flow») og at selskaper med et betydelig internasjonalt skaleringspotensial vil ha stor nytte av å bli koblet til større internasjonaliserte venturemiljøer som har evnen til å løfte casene ut i store markeder.

8.3 Erfaringer fra virkemiddelapparatet så langt

Fra de første såkornfondene ble etablert (bølge 1) og til i dag har det gått ca. 20 år.⁹⁵ I denne perioden har man hentet inn omfattende erfaringer med ulike typer egenkapitalvirkemidler i ulike faser. Det er viktig å være oppmerksom på at alle disse ordningene har som premiss at de skal bidra til verdiskaping og sysselsetting i Norge basert på de samme prinsipper som private investormiljøer og fond. Disse søker å skape høyest mulig avkastning for sine investorer gjennom å investere i eierandeler i selskaper, og over tid selge disse eierandelene til høyest mulig verdi. Det er avkastning på kapitalen som er styrende for hele virkemiddellogikken. Logikken tilsier da at høy avkastning på investeringene hviler på høyt verdiskapings- og sysselsettingsbidrag til økonomien.

Erfaringene fra de statlig finansierte såkornfondenes investeringer er relativt nedslående. Disse har blitt evaluert to ganger og blitt underlagt virksomhetsgjennomgang av Riksrevisjonen. Av de 6 fondene som ble etablert i 1998-2000 og som nå er terminert, var det kun ett som oppnådde moderat positiv avkastning. Flere av dem ble slått konkurs. Bidraget til sysselsetting og verdiskaping er også lavt. De ni fondene som ble etablert i perioden 2005-2008 kan heller ikke vise til mye avkastning. Det har vært gjennomført svært få realiseringer med betydelig gevinst i disse fondene, men her kan det hypotetisk tenkes at man står overfor gode realiseringer i de nærmeste årene.

Statens direkte investeringer i venture-segmentet har også vist relativt svake resultater. Investinor ble etablert i 2008 og har så langt tatt langt større tap enn gevinster. Det er en utbredt opplevelse at Investinor i begrenset grad har klart å realisere verdier gjennom exit, noe som er selve kjernen i arbeidet med aktive eierfond. Investinors største realisering er knyttet til investeringer i eiendommer og destinasjonsutvikling i selskapet Alpinco, men dette er mer å anse som et ekspansjons/buyout case. Et sentralt spørsmål i tilknytning til drøftingen av avkastning på Investinors investeringer er hvor lenge man må vente før man kan forvente resultater. I internasjonal venture-industri er det vanlig å opprette strukturer som har 10 års planlagt varighet fra kapital blir kommitert til man terminerer fondet. Tar man dette som utgangspunkt bør man nå begynne å se mønsteret i realiserte gevinster på porteføljen som ble finansiert i de første årene.

Fond-i-fond investeringene gjennom Argentum kan på den annen side vise til høy avkastning. Denne fondsporteføljen består av både norske og utenlandske fond som i økende grad plasserer kapitalen i selskaper utenfor Norge. Argentum har tilført staten inntekter gjennom utbyttebetalinger. Samtidig har Argentum bygget sin egen kapital og utvidet aktiviteten markant. Det er viktig å bemerke at Argentum i begrenset grad utøver en rolle som virkemiddelaktør der

⁹⁵ SND Invest ble opprettet tidligere enn dette, men ettersom SND Invest ble solgt og avviklet i 2004 vurderer vi ikke dette virkemiddelet i denne gjennomgangen.

målet er å bidra til å justere en markedssvikt. Selv om det kan ha vært tilfelle ved etableringen, er det nå vanskelig å argumentere for at buyout-segmentet mangler kapital. Argentums investeringer i venture er rettet mot fond som er utenlandske eller norske fond som investerer mye utenfor Norge. I denne sammenhengen er det viktig å presisere at både venture og buyout har gradvis blitt profesjonalisert i Norge (ikke minst ved hjelp av Argentum som krevende kunde) og at denne profesjonaliseringen går hånd i hånd med en internasjonalisering av investeringsvirksomheten. Eksistensen av et Argentum som et internasjonalt anerkjent norskbasert fond kan derfor bidra positivt til attraktiviteten til det norske Private Equity markedet.

8.4 Sentrale problemstillinger på egenkapitalområdet

Det er viktig å stille spørsmål om hvorfor investeringene har gitt så lav avkastning for både staten og de private eierne i brorparten av fondene. I NVCA/Menon sine aktivitetsundersøkelser for aktive eierfond de siste årene framkommer det en klar tendens til at de norske venture-investorene har økt sin investeringsaktivitet markant siden 2013, men at de primært investerer utenfor landet og at de investerer større beløp i et begrenset antall case. Dette kan vitne om at antall gode investeringscase for investeringsfond er begrenset i Norge. Dette understøttes av det lave antallet initialinvesteringer foretatt av utenlandske ventureaktører. Slike venturefond investerer primært i IT, Life Science og Tech, næringer som har mindre tidligfaseaktivitet i Norge enn i andre nordiske land. Det kan også indikere at profesjonalserte venturemiljøer beveger seg oppover i verdikjeden og etterlater seg et tomrom for investeringer i området 10-50 millioner kroner.

Vi ser særlig tre sentrale problemstillinger som gjør det vanskelig å oppnå tilfredsstillende avkastning i slike fond i Norge

1. Utvalget og bredden i relevante forvaltningsmiljøer som har solid erfaring og track-record fra tidligfasebedrifter er begrenset her i Norge. En årsak til dette problemet kan ligge i at sterke forvaltningsmiljøer har en tendens til å velge å fokusere på mer modne segmenter som skaper større avkastningsmuligheter. Det gjør det vanskelig å identifisere gode fondsforvaltere som kan håndtere et fond-i-fond mandat, både innen såkorn og venture. Historikken viser at mange av forvaltningsmiljøene går igjen som forvaltere av fond med kapitaltilførsel fra Innovasjon Norge. Dette til tross for at de i begrenset grad kan vise til tidligere suksess. Konsekvensen er at det er vanskelig å få en fond-i-fond struktur til å fungere i dette investeringssegmentet. Argentums suksess kan nok i betydelig grad tilskrives at man har kunnet selektere fra en langt bredere portefølje av fond som også opererer i eller fra utlandet. Rett nok har Argentum investert i mange norske venture fond, men disse åpner stort sett for investeringer i utlandet og/eller har forvaltere som kan vise til en solid track-record.
2. Å operere som statlig direkteinvestor med et mandat som legger opp til å være lead investor har vist seg å være komplisert. Dels har dette vært styrt av at investeringsmandatene har vært kompliserte. Investinor har gjennom sine begrensninger i deltakelse i emisjoner opplevd å ikke kunne stille med nødvendig kapital fordi det har vært kapitaltørke blant potensielle koinvestorer. I starten opererte man også med klare mandater for prioriterte sektorer, og nye tilførte sektormandater har blitt tillagt investeringsselskapet med politiske motiver (eksempelvis investeringer i skog og tre). Dels kan det også tenkes at man taper i konkurransen om de beste forvalterne. Bransjen for aktive eierfond er svært attraktiv, men man konkurrerer med en lang rekke andre typer investormiljøer om tilgang til de beste forvalterne. Særlig er det rift om forvaltere med solid exit/salgs-kompetanse. I evalueringer og analyser av forvaltningsmiljøene med statlig kapitaltilførsel har det særlig vært påpekt at mangel på exit-kompetanse har vært et problem.
3. Forvaltningsmiljøene innen venturessegmentet som kan vise til solid avkastning har i økende grad en internasjonal forankring med forvaltere i flere land og med et mer spesialisert fokus, eksempelvis rettet mot IT, web-tjenester, farmasi, petroleumsrettet teknologi, eller fornybar energi. I Norge er aktører som Northzone, Energy Ventures, Neomed og Verdane eksempler på slike forvaltningsmiljøer. Det finnes mange slike miljøer med hovedsete i andre land, og selskapenes konkurranse om deres oppmerksomhet er stor. Mange av teknologiselskapene som inngår i dagens såkorn- og venturefond må finne forretningsmodeller der produktene kan skalere i mange og store markeder. Det er først da man oppnår potensiale for høy avkastning. Kompetansen knyttet til slik skalering og den finansielle evnen til å løfte case opp i en slik skaleringsfase er ofte forbeholdt de store og mer spesialiserte ventureaktørene. For at det norske virkemiddelapparatet skal kunne bidra til å løfte virksomheter over i en internasjonal skaleringsfase vil man måtte tilby løsninger som tiltrekker slike aktører til norske selskaper.

I appendiks A6 viser vi at det er holdepunkter for at det er kapitalmangel innen tidlig venture og vekstinvesteringer i Norge. Hovedårsaken til dette er sannsynligvis at private investeringsfond har konkludert med at det er vanskelig å oppnå tilfredsstillende avkastning i dette segmentet, blant annet fordi kostnadene ved forsvarlig vurdering av investeringsprosjekter er for stor i forhold til den kapitalen som investeres i hvert enkelt prosjekt. I tillegg har de få suksessfulle norske aktørene i dette segmentet fått tilgang til et bredere internasjonalt investeringsunivers som gir muligheter for større enkeltinvesteringer og høyere avkastning selektert fra et beredere utvalg av case.

Stimulering av vekstbedrifter er en viktig oppgave for virkemiddelapparatet, og kapitalmangelen i dette segmentet som påpekes blant annet av Kapitaltilgangsutvalget gir grunn for bekymring. I vurderingen av hvordan virkemiddelapparatet skal bidra til å løse denne utfordringen er det likevel viktig å forstå grunnen til at private fond i liten grad allokere kapital til dette segmentet, og ha en realistisk forståelse av de høye investerings- og forvaltningskostnadene. Det er også viktig med en klar forståelse av hvor mye av markedssvikten skyldes manglende tilfang på gode investeringsobjekter eller høye evaluerings/investeringskostnader, som i så fall bør løses med andre virkemidler enn tilførsel av statlig egenkapital.

8.5 Veien videre

Egenkapitalvirkemidlene til staten har blitt vurdert hver for seg og samlet i en rekke sammenhenger. Det har gjentatte ganger blitt påpekt at graden av måloppnåelse i virkemidlene har vært lav. Det gjelder såkornfondene, direkteinvesteringer gjennom Investinor, investeringsfondet for Øst-Europa og Nordvest Russland, og virkemidler rettet mot oppstartsselskaper gjennom TTO-ene, i den grad disse er blitt tilført egenkapital. Tilsvarende er erfaringene med tidligfase fond i regi av fylkeskommuner dårlig. Et eksempel på dette er såkorninvesteringsfondet i Møre og Romsdal⁹⁶. Erfaringene fra andre lands tidligfaseinvesteringer med offentlig støtte er også gjennomgående dårlige. Nyere forskning på området trekker tydelig i retning av at virkningen av kapitaltilførsel fra offentlig eide direkteinvestorer til bedrifter i tidlig fase ikke kaster mye av seg. Enkelte studier hevder sågar at veksten i bedriftene blir dårligere.⁹⁷ Et unntak fra dette mønsteret er offentlige investeringsstrukturer som kobler seg på private aktører gjennom matching eller eierskap i private fond⁹⁸.

Vi tror det nå er viktig å forsøke å lære av tidligere erfaringer innenfor dette virkemiddelsegmentet. Det er viktig å søke etter alternative virkemidler som treffer bedre inn mot bedrifter i tidlig utviklings- og kommersialiseringsfase. I delkapittelet over peker vi på tre sentrale problemstillinger som gjør det vanskelig å oppnå tilfredsstillende avkastning i slike fond. Disse knytter seg til:

1. Manglende utvalg og bredde i forvaltningsmiljøene i tidlig fase i Norge
2. Tilfanget av gode, skalerbare investeringskandidater i venturesegmentet er for liten
3. Vanskelige vilkår for å drive statlige direkteinvesteringer i Norge og dårlige erfaringer med slike strukturer i mange land
4. En klar trend der gode skalerbare case trenger internasjonalt rettet venturekapital på eiersiden

Historikken utenfor Argentum tilsier sterk varsomhet med å opprette nye fond-i-fond virkemidler, og erfaringene fra Argentum stiller svært store krav til organisering og investeringsdisiplin for å skape verdier med slike fond. Det er derfor vår anbefaling at man går bort fra fond-i-fond-mandater med et snevert fase- og/eller geografifokus (Norge)⁹⁹. Fond man allerede har investert i må nødvendigvis få leve frem til terminering, men vår anbefaling er at man er tilbakeholdende med å opprette nye slike ordninger, og at presåkornfondordningen ikke videreføres.

⁹⁶ Menon publikasjon nr 12/2013

⁹⁷ Se eksempelvis Josh Lerner (2009); Cumming, D. J., L. Grilli og S. Murtinu (2017); Bertonia, F. og T. Tykvová (2015); Alperovych, Y., G. Hübnerb og F. Lobete (2015)

⁹⁸ Se blant annet Grilli, L. og S. Murtinu (2014); Alperovych, Y., AP. Groh og A Quas (2018)

⁹⁹ I Menon Economics (2018): Førevaluering av presåkornordningen, Menon-publikasjon nr 86/2013 konkluderes det med at ordningen har potensial for å bli et relevant og effektivt virkemiddel, men at dette krever at Innovasjon Norge klarer å selektere sterke forvaltningsmiljøer. Det vises til at erfaringene fra andre land er variert og vanskelig å tolke. Det presenteres et sett med anbefalinger for å øke sannsynligheten for at virkemiddelet skal gi samfunnsøkonomiske gevinster. Et sentralt problem med ordningen knyttes til effekten på privat matching. Egenkapitalen skal utløse annen privat kapital, men det ser ut til at det ofte går motsatt vei. Dette illustrerer at matching-ordninger der det offentlig kapital ikke benyttes initielt kan være bedre egnet.

Vi er enige med Kapitaltilgangsutvalgets analyse av utfordringene med å tiltrekke venture-finansiering til norske selskaper, men mener at matching-kapital i minoritetsposisjon med kvalifiserte private investorer er bedre egnet enn fond-i-fond-strukturer. I den grad det skal tilføres mer ressurser til fond-i-fond investeringer bør dette kanaliseres gjennom Argentum som har erfaring med å identifisere gode forvaltningsmiljøer med et tydelig internasjonalt fokus og uten strenge mandatbindinger. Siden Argentum allerede har et slikt mandat, og siden vi forutsetter at slike investeringer skal gjøres på forretningsmessig grunnlag, er det lite trolig at det vil tilføres mer kapital til slike fondsmiljøer uten at tilfanget av gode investeringsmuligheter styrkes vesentlig.

Nysnø har i sitt mandat mulighet til å investere i fond i tillegg til direkteinvesteringer. Selskapet kan gå inn som fondsinvestor dersom kvaliteten i fondet tilsier dette. Det er med andre ord ikke et tradisjonelt fond-i-fond-mandat. Vi mener at dette er et hensiktsmessig og fleksibelt mandat dersom det brukes til å understøtte etablering av sterke internasjonale investeringsteam som kan bidra til internasjonal skalering av norske klimaaktører eller som kan bringe sterke klimafokuserte teknologiaktører eller økosystemer til Norge. Vi mener generelle fond-i-fond investeringer har mindre verdiskapningspotensiale og bør begrenses. Det gjelder særlig fond med begrenset geografisk nedslagsfelt og kompetanse som vil ha stor risiko for negativ seleksjon på grunn av mer begrenset investeringsunivers.

Vi har påpekt at verdiskapende eierskap i tidlig vekstfase krever sterke, og helst internasjonalt orienterte investorer tilpasset hvert enkelt case. Vi mener tilførsel av matching-kapital til kvalifiserte prosjekter med sterke finansielle sponsorer vil være et egnet virkemiddel. Dette synet er også konsistent med tidligere henvist forskningslitteratur.

Dette understreker behovet for å stimulere til økt fremvekst av gode forretningscase som er internasjonalt skalerbare (punkt 2 over). Det finnes ingen enkel formel for å få dette til, utover å satse tungt på innovasjon i tilknytning til de anvendte kunnskapsmiljøene og de industrielle/teknologiske miljøene i Norge. Den primære kanalen staten kan benytte for dette er tilskudd til forsknings- og innovasjonsprosjekter som har et tydelig kommersielt potensial. Effektivt utformede virkemidler innen pilotering og verifisering (Forny, Miljøteknologiordningen, Kommersialiseringstilskudd etc.) kan fungere godt for å øke tilfanget av gode case. Bortfall av ressurser gjennom såkorn- og presåkornfond kan eventuelt kompenseres gjennom økt satsing på slike virkemidler.

Samtidig er det viktig at veien fra et godt case til et godt etablert internasjonalt fokusert eier/investormiljø bør gjøres kortest mulig. Det er virkemiddelapparatets oppgave å fremme vekst og internasjonalisering av norske bedrifter, ikke å støtte norske eiere av utenlandske virksomheter. Som påpekt i forrige delkapittel peker erfaringer fra andre land mot at staten heller bør involvere seg i markedet for tidligfasekapital gjennom matching-ordninger (se også OECD 2015) og gjennom eierskap i fond, enn å operere som ledende direkteinvestor i tidlig fase. Med dette som bakgrunn anbefaler vi at Investinor gradvis selger seg ut av sin portefølje av ventureinvesteringer der man opererer som lead investor og at Investinor ikke lenger opererer med et slikt investeringsmandat. Dette er på linje med hva man har gjort i Finland ved å legge ned ventureinvesteringsaktiviteten i Finnvera.

Vi anbefaler at Investinors mandat tydeliggjøres til å tilby matchingkapital for eksisterende investormiljøer og eventuelt selektive, strategisk motiverte, investeringer i tidligfasefond. Dette innebærer at Investinor stiller med kapital dersom investormiljøer har tilfredsstillende egenskaper og investeringsobjektet vurderes som tilstrekkelig godt. Et slikt mandat avviker fra en fond-i-fond-løsning fordi man ikke dedikerer et betydelig beløp til et gitt antall fond som binder denne kapitalen over lang tid. Matchingen foretas case by case og bredden i aktuelle forvaltningsmiljøer som man velger å knytte seg til gjennom matching kan være langt større enn de man knytter seg til gjennom en fond-i-fond-struktur.

Investinor bør kunne matche investeringer i norske foretak foretatt av norske så vel som utenlandske investormiljøer. Denne fleksibiliteten sikrer nettopp en styrket satsing på å gjøre veien fra gode case til gode internasjonalt rettede investormiljøer kortere for å bidra til internasjonal skalering. Matchingen bør ikke kun knyttes til investeringsselskaper som er satt opp som fond, og kapitalen bør kunne investeres i selskaper som opererer i alle faser fra tidlig såkornfase, gjennom tidlig og sen venturefase, hele veien til ekspansjon og skalering. På denne måten brer man ut investeringsuniverset. Det bør etableres et tydelig mål for Investinor om å fokusere på å bidra til å gjøre det mer attraktivt å investere i norske foretak, både for utenlandske og norske investormiljøer (en promoteringsrolle). For å lykkes internasjonalt må norske selskaper settes i stand til å tiltrekke seg interesse og kapital fra aktører som kan bistå med både kapital, kompetanse og tilgang til internasjonale økosystemer som gir forutsetninger for suksessfull internasjonal skalering.

Mer om matching-rollen og rollen som lead investor

Gjennom de siste årene er det blitt etablert en rekke offentlig finansierte investeringsstrukturer med matching-kapital i europeiske land (som Nederland, Storbritannia, Skottland, Sverige og Tyskland). EU har også utarbeidet et slikt instrument i form av European Angel Fund. De ulike ordningene opererer med ulike definisjoner på hva en matchende investor faktisk innebærer av roller og aktiviteter, og det finnes ingen formel for hvilke investeringskriterier som fungerer best.

Det er naturlig å legge til grunn at når det offentlige stiller med matching-kapital, så unngår man å ta rollen som lead investor. Med lead investor mener vi ekstern eier i selskapet som gjennom eierandeler og/eller avtaleverk («term sheets») tar en styrende og strategisk sentral rolle i selskapet med betydelig styringskontroll, normalt representert gjennom styreleder og/eller kontroll på styret. Lead investor er også den som i en emisjon foretar den endelige investeringsbeslutningen og som normalt benytter mest ressurser i seleksjonsprosessen.

Som matchende investor tar man ikke en større andel av emisjonen enn det den private lead-investoren tar. Når dette er sagt er det fullt mulig å tenke seg at lead-investor består av et tett integrert konsortium av private investorer. Det er også naturlig at en matchende investor over tid ikke tar rolle som største eksterne eier gjennom å delta i flere emisjoner med ulike private investorer.

En rolle som matchende investor betyr ikke at man tar en passiv investorrolle. For å kunne foreta kvalifiserte og grundige vurderinger av case og private investormiljøer er man avhengig av relevant og tung kompetanse som aktiv investor med spesialfelt på de næringsområder som casene representerer. Erfaringen tilsier også at private eiere kan oppleve brå skift og endringer som nødvendiggjør at den offentlige matching-investoren tar over rollen som lead investor – i alle fall midlertidig. Det bør heller ikke legges begrensninger på den matchende investorens styredeltakelse all den tid investoren kan besitte kompetanse, nettverk og erfaringer som lead investor ser som verdifull i styrerommet. I tillegg har vi skissert at det er behov for at man fyller en promoterende rolle for å synliggjøre case overfor norske og utenlandske investormiljøer. En slik promoterende funksjon krever finansiell, industriell og operasjonell investorkompetanse.

Vi tror det kan bli vanskelig å trekke opp detaljerte grenser for hvordan Investinor skal opptre som matchende investor. Noen overordnede kriterier kan nedfelles i selskapets vedtekter, men overgangen til dette investeringsmandatet vil høyst sannsynlig kreve at styret innehar tung investorkompetanse og innsikt i hvordan staten opererer som eier med sine former for styringssignaler. Dette poenget aktualiserer behovet for ytterligere profesjonalisering av styrefunksjonen for å bedre eierdialog og målstyring.

I dagens presåkorn- og såkornordninger opererer man med en risikoavlastning for private investorer. Argumentet bak en slik avlastning er at risikoaversjon og informasjonsskjevheter bidrar til at private investorer på generelt grunnlag plasserer for lite kapital i disse tidligfase-segmentene. En videreføring av risikoavlastning for investeringer i tidligste fase er derfor fornuftig. En viktig fordel med matchingkapital er at staten kan utforme virkemiddelet med en tydelig risikoavlastningskomponent uten at dette gjør investeringsprosessen vanskelig. Dette tilsier at man på sikt erstatter presåkorn- og såkornfondordningene med en ny matching-ordning der risikoavlastning tilbys på case-nivå basert på at Investinor tar en lavere andel av oppsiden i investeringene.¹⁰⁰ I tillegg er vi opptatt av å tydeliggjøre at tilskuddsordningene rettet mot innovative bedrifter i tidlig fase kan være vel så effektive og målrettede som egenkapitalvirkemidler. Her tenker vi på blant annet på virkemidler som Forny, kommersialiseringsstipend, innovasjonskontrakter og støtte gjennom Horisont Europa.

Vi tror det er hensiktsmessig at Innovasjon Norges avdeling for egenkapitalinvesteringer flyttes over til Investinor ettersom også Innovasjon Norge opererer med en matching-ordning. Ved en slik flytting vil man også få samlet kontakten opp mot de mange forvaltningsmiljøene til en organisasjon med en langt større stab og en bredere erfaringsbase. Det er ikke noe i veien for at et slikt miljø kan ha operativ drift flere steder i landet. Denne anbefalingen er konsistent med Kapitaltilgangsutvalgets anbefaling.

Vi opplever at etableringen av Nysnø er forankret i en politisk beslutning om økt satsing på klimaområdet. Vår primære faglige oppfatning er at brede nasjonale satsingsområder, enten de er sektorspesifikke som akvakultur eller samfunnsomfattende som klima og bærekraft, støttes best gjennom mobilisering av en bred portefølje av virkemidler fra forskning til internasjonal skalering av vekstbedrifter. Når det gjelder innretningen til Nysnø mener vi at vurderingene over om Investinor også gjelder her. Vi anbefaler derfor at Nysnøs mandat fokuseres på matchende

¹⁰⁰ Når staten opererer med lavere avkastningskrav som lead investor skapes det fort problemer fordi koinvestorene kan frykte at investeringsbeslutningen hviler på et for lavt avkastningsmål. Men dersom man kun opererer som koinvestor, vil en risikoavlastning utelukkende fremstå som attraktiv for hovedinvestoren, ettersom risikoavlastningen vil redusere kapitalbindingen til hovedinvestor.

minoritetsinvesteringer i klimarettede investeringer med muligheter for selektive fondsinvesteringer med tydelig mobiliseringsfokus sammen med profesjonelle norske og internasjonale investorer, med tydelig mandat til å kunne være med gjennom flere faser. Vi mener dette ikke er en vesentlig endring i forhold til dagens mandat, men en tydeliggjøring av fokus på å utløse investering fra kompetente private investorer, en innskrenkning av generelle fond-i-fond investeringer og et tydeligere fokus på at fondsinvesteringer skal begrenses til selektive situasjoner som bidrar til å tiltrekke kompetent, klimafokusert fondskapital til Norge og norske selskaper.

Med disse anbefalingene om mer fokuserte, og relativt likartede, mandater for Investinor og Nysnø vil det være naturlig å vurdere tettere integrasjon av de to aktørene. De to aktørene vil ha god nytte av felles investeringsprosesser og deling av nasjonale og internasjonale økosystemer for investering og skalering av oppstartsbedrifter. Til sammen vil de også representere et kraftfullt miljø for å stimulere private investeringer i norske vekst- og ventureselskaper gjennom å tilby nettverk og muligheter for matchende minoritetsinvesteringer som mobiliserer norske og internasjonale private investorer. Vi mener det er både kostnadmessige og kvalitetsmessige fordeler med en slik integrasjon.

Fokuset på klimatiltak tilsier at Nysnø gjerne kan videreføres som et separat klimafokusert investeringsteam i Stavanger. Gevinsten vil ligge i skala og kvalitet i investeringsprosesser, nettverksbygging og administrative funksjoner.

For Nysnøs suksess som investeringsselskap vil være god fremvekst av klimarelaterte forretningsideer, og det er derfor viktig at Nysnø legger stor vekt på å spille sammen med hele det øvrige virkemiddelapparatet og øvrige klimarelaterte økosystemer for å stimulere næringsutviklingen på dette området. Dette vil være tett knyttet til vurderingene om virkemiddelapparatets bærekraftprofil.

Vi anbefaler at Argentum videreføres med nåværende mandat basert på en erkjennelse av at selskapet har gitt god verdiskapning over tid og at eksistensen av et slikt norskbasert fond kan ha en positiv innvirkning på det internasjonale renommeet til det norske Private Equity miljøet, og at det er stor risiko for at et mer styrt «virkemiddelmandat» for Argentum kan undergrave forutsetningene for fortsatt verdiskapning i selskapet. Argentum har også et mandat for å investere i venture-fond, som vi forutsetter at vil bli benyttet dersom de finner investeringskandidater som oppfyller investeringskriteriene. Det er vår oppfatning at Argentum har bygget opp Norges ledende fagmiljø for vurdering av investeringsfond. Det er få holdepunkter for at det vil være verdiskapende å opprette nye fond-i-fond mandater i venturesegmentet som stiller lavere krav til investeringsobjektene. Vi anbefaler at selskapets status endres til et kategori 2 selskap der primærmotivet for statlig eierskap er å sikre at hovedkontoret med tilhørende kompetansemiljø blir værende i Norge.

9 Øvrige anbefalinger

I kartleggingsrapporten og i løpet av prosessen har vi beskrevet et fragmentert virkemiddelapparat, og det er beskrevet sektor- og nisjeaktører som drivende for denne fragmenteringen. Både Norges sjømatråd, Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) og Norwegian Energy Partners (NORWEP) er slike aktører. Evalueringer og intervjuer med departementene, brukere og næringsrepresentanter viser imidlertid at mye av det arbeidet som gjøres av disse aktørene er viktig for de respektive næringene og at disse fyller et behov som de øvrige virkemiddelaktørene i dag ikke klarer å fylle.

Det grunnleggende prinsippet bør være å la de fire hovedaktørene, som er beskrevet tidligere, ha ansvar for og å forvalte fremtidige virkemidler. Samtidig anerkjenner vi de positive tilbakemeldingene fra brukerne og de gode resultatene som evalueringer viser at disse aktørene leverer. Disse aktørene skiller seg også med ulike finansieringsmodeller enn det øvrige virkemiddelapparatet med medlemsbetaling (NORWEP) og avgiftsfinansiering (Sjømatrådet og FHF). Vi ser det på som kompliserende å inkludere disse aktørene i hovedstrukturen for virkemiddelapparatet, samtidig som vi ser det som uhensiktsmessig å legge ned disse sterke fagmiljøene med såpass nærhet til sine respektive næringer, så lenge man ikke tror at noen av de andre aktørene kan klare å utføre den samme jobben på en like tilfredsstillende måte. Vår vurdering er altså å la disse organisasjonene bestå som i dag, men understreker at aktiviteten bør styres og koordineres slik at overlapp og utdelige grenseflater unngås.

Vi har i tidligere rapporter kort omtalt Patentstyret, Norsk Romsenter og Ungt Entreprenørskap. Disse tre aktørene skiller seg også fra de øvrige aktørene, da de har svært spesifikke mandat og oppgaver som i begrenset grad berører de andre virkemiddelaktørene. På lik linje med aktørene som er nevnt i de foregående avsnittene, ser vi ingen større gevinster i å gjøre omfattende endringer med disse aktørene.

I dette kapittelet står våre vurderinger og anbefalinger knyttet til disse aktørene. I tillegg er det først en del om felles infrastruktur – «en-dør-inn»-delen som skal forenkle for brukerne og Patentstyret som skal understøtte alle brukere og ikke-brukere av virkemiddelapparatet.

9.1 Felles infrastruktur

9.1.1 Felles inngang til virkemiddelapparatet

Virkemiddelapparat har mange brukerinnganger og dagens brukergrensesnitt oppleves av brukere som fragmentert. 59 prosent av dagens brukere og 80 prosent av dagens ikke-brukere oppgir at de er uenig i at virkemiddelapparatet er oversiktlig.¹⁰¹ Mangelen på kunnskap om tilbudet i virkemiddelapparatet representerer en reell barriere for mange potensielle søkere og man risikerer at prosjektene med høyest verdiskapningseffekt ikke søker om virkemidler.

Dagens brukervennlighet

Spørreundersøkelsen til brukerne kartla også ressursbruken knyttet til ulike faser i prosessen med å finne frem til, søke om og motta støtte. Halvparten av brukerne oppga at de brukte to dagsverk eller mer på å finne frem til riktig virkemiddel. Videre bruker bedriftene som median fem dagsverk på selve søknaden og i tillegg tre dagsverk på rapportering. Antall dagsverk varierer med de ulike aktørene og ordningene. Det er viktig å påpeke at særlig i søkefasen er ikke alle kostnader rene kostnader, noe av tidsbruken representerer også verdiskapende aktiviteter som videreutvikling av ideer, samarbeidsrelasjoner eller rådgivning/veiledning som forbedrer ideen.

Det er tre informasjonskilder knyttet til virkemiddelaktørene selv som er de mest utbredte som utgangspunkt for en søkeprosess – aktørens hjemmeside (21 prosent), direkte kontakt via møter eller besøk (18 prosent) og direkte kontakt via telefon eller epost (15 prosent). I tillegg spiller det regionale nivået en rolle som informasjonsspreder. 8 prosent av søkerne fikk informasjon fra kommunen og 11 prosent fra ulike innovasjonsselskaper (næringshage, inkubator, kunnskapspark, forskningspark). Dersom en ser disse resultatene samlet, viser det at en regional tilstedeværelse er viktig for å formidle informasjon om aktørenes tilbud for 37 prosent av søkerne.

¹⁰¹ Vedlegg 2.

På nettsiden altinn.no er det laget en oversikt over støtteordninger i virkemiddelapparatet. Nettsiden forvaltes av Brønnøysundregistrene og formålet med portalen er å gi informasjon om alle offentlige støtteordninger til næringslivet. Portalen skal gi informasjon om hva som tilbys av assistanse, tjenester og ordninger, uten at brukeren behøver å kjenne de ulike institusjonene eller deres fokusområde. Brukeren skal også kunne ledes til annen offentlig informasjon for næringslivet. Målgruppen til tjenesten er næringslivet, virkemiddelapparatet og kunnskapsmiljøer. Altinn-portalen følger en klar logikk ved at den tar utgangspunkt i bedriftens behov og bransje, og gir forslag basert på det. Slik portalen er utformet i dag, er resultatene imidlertid for lite fokusert og mange treff vil oppleves som irrelevante for bedriften. Det mangler også noen virkemiddelaktører i oversikten. For bedrifter som ikke kjenner til virkemiddelapparatet i noe særlig grad, vil resultatene trolig være overveldende, og det vil være ressurskrevende å finne riktig virkemiddel når søkerresultatene blir en omfattende liste med mer eller mindre relevante treff.

Videre er det ønsket fra ikke-brukere om at virkemiddelapparatet har ansatte med kunnskap om hvordan det er å jobbe i næringslivet, og som vet hvor skoen trykker. Det er ønskelig med flere ansatte med praktisk kompetanse og spisset kunnskap. Flere ikke-brukere kritiserer det de mener er et lavt kunnskapsnivå i virkemiddelapparatet, spesielt innenfor IT og kreative næringer. Flere brukere ønsker mer aktiv oppfølging og veiledning både under oppstart, under prosjektet, og etter at prosjektet er ferdig. Brukerne ønsker veiledning og dialog hvor virkemiddelapparatet i større grad kommer med råd og hjelp. Mange etterlyser også at virkemiddelapparatet tar mer kontakt med markeder som allerede eksisterer, og informerer om mulighetene der. I tillegg til tettere oppfølging er det også mange som ønsker at ansatte i virkemiddelapparatet har mer kunnskap om markedet brukerne opererer i. Flere brukere synes at virkemiddelapparatet mangler kunnskap om ordningene på kommunalt nivå, og kunnskap om hvordan norske bedrifter kan nå ut i nye markeder.

Felles inngang og førstelinje

Det er behov for å forenkle og forbedre brukernes møte med virkemiddelapparatet. Dette behovet gjelder både informasjon om tilgjengelige virkemidler men også rådgivning om selve søknadsprosessen og hvordan kombinere ulike virkemidler for best mulig effekt. Begge behovene bør møtes gjennom en felles inngang og førstelinje til hele det samlede virkemiddelapparatet og hovedinngangen bør være digital. Det er stor forskjell i virkemidlene og hvem de er ment for. Forenkling av informasjonsformidlingen bør derfor starte med å ta utgangspunkt i brukerne. Ved at bedriftene møter en digital førstelinje og eksempelvis registrerer seg og logger inn på en digital fellesløsning kan man i stor grad tilpasse hvilken informasjon som vises til de ulike bedriftene. En start-up vil kanskje ha større interesse av virkemidler som oppstartsradgivning eller tilskudd/lån til produktutvikling, mens en allerede etablert bedrift som driver forskningsbasert teknologisk utvikling vil kunne ha behov for å få informasjon om nettverksvirkemidler, forskningsmidler eller patentering. Den digitale flaten må være basert på brukerreisen til bedriftene, det vil si at innholdet må være dynamisk og tilpasset bedriftens fase, formål, størrelse og andre attributter. Alle aktørene trekker frem at de besitter henvisningskompetanse til de andre aktørene. Det er etter vårt syn lite kostnadseffektivt, og det vil føre til unødvendig overlapp dersom alle aktørene skal sitte på noe mer enn generell henvisningskompetanse.

Alle aktørene trekker frem at de besitter henvisningskompetanse til de andre aktørene. Det er etter vårt syn lite kostnadseffektivt, og det vil føre til unødvendig overlapp dersom alle aktørene skal sitte på noe mer enn generell henvisningskompetanse.

Videre vil det være gevinster å hente på at søknadsutformingen blir noenlunde standardisert, slik at søknadene og prosessen er gjenkjennbar fra gang til gang, uavhengig av virkemidler og aktører. I dag har alle aktørene ulike søknadsskjema, med ulike formaliakrav, ulik utforming og ulike format (Word-skjema, Excel-skjema, nettbaserte skjema, mv.). Enkelte søknader krever vedlegg, men felles for alle er at de er skjemabaserte. Ved å nå ut til flere gjennom en felles inngang og engasjere flere til å søke gjennom å forenkle søknadsprosessen, vil man øke tilfanget av mulige prosjekter. Dette vil gjøre at virkemiddelapparatet totalt sett kan velge de prosjektene som har størst verdiskapingspotensial.

Anbefaling om veien videre

Vi anbefaler at Innovasjon Norge får et utvidet ansvar som en førstelinjetjeneste for hele virkemiddelapparatet, med breddekompetanse om hele virkemiddelapparatet og henvisningslogikk til de øvrige aktørene. Innovasjon Norge har allerede en utbredt førstelinjetjeneste i form av regionkontorer og ikke minst Gründersenteret i Førde. Dette er strukturer det bør bygges videre på. Hvordan denne oppgaven kan gjøres best mulig må løses i et bredere fellesskap innen virkemiddelapparatet. Det har vært eller er pågående arbeider eksempelvis i Innovasjon Norge, Forskningsrådet

og Patentstyret for å lage bedre, mer brukervennlige og digitale løsninger. Virkemiddelapparatet sitter også på kompetanse for å utvikle en mest mulig brukervennlig løsning gjennom designmiljøet i DOGA.

Det er trukket frem elementer både om hva man bør og ikke bør inkludere i en ny fellesløsning. Disse må utredes nærmere og verifiseres gjennom et større felles prosjekt. En del av elementene presenteres likevel her.

En felles digital inngang bør bygges på den eksisterende strukturen til Altinn. Altinn er i dag skjemabasert, og systemene er robuste og inneholder allerede mye nøkkelinformasjon som kan forenkle søknadsutfyllingen for bedriftene. Organisasjonsnummer, regnskapsinformasjon, selskapsvedtekter o.l. er informasjon som de fleste aktørene etterspør i dag, og som allerede ligger hos Brønnøysundregistrene. Innovasjon Norge sitt søknadssystem er i dag allerede knyttet opp mot enhetsregisteret og tillater innlogging med offentlige godkjent identifikasjonssystemer, som BankID. Den nye søknadsportalen bør ha tilsvarende funksjonalitet. Dette er også en mer robust løsning, som følger organisasjonsnummeret heller enn enkeltpersoner, som f.eks. Forskningsrådets søknadsside har per i dag. Ved å følge organisasjonsnummeret vil alle med en formell tilknytning til bedriften kunne tildeles tilgang til bedriftens «Min side» på virkemiddelportalen. På denne måten unngår man problemer med tilganger o.l. hvis enkeltpersoner forlater en bedrift.

Innsikt så langt indikerer at selve søknadsprosessen bør legges opp på en måte der kriterier og valg i skjemaet kan gjøre en første siling på søknader og potensielle virkemidler og aktører. Dette bør det være mulig å sparre med Gründersenteret/førstelinen om underveis eller at nettløsningen selv kan indikere om dette er en søknad det bør jobbes videre med eller ikke. Når behovet for bistand begynner å utkrystallisere seg må søknaden kunne siles til riktig virkemiddelaktør og til mer spesialiserte rådgivere som brukerne kan få sparre med. Dette er særlig viktig for «spisse» prosjekter med et høyt kompetanseinnhold, høy innovasjonshøyde, og som er innrettet mot internasjonale markeder. Generelt må førstelinen bygge kompetanse på en rekke områder for å være til best mulig hjelp til (potensielle) brukere, herunder kompetanse om hele virkemiddelapparatet, mobilisering, forretningsutvikling, internasjonalisering, og bærekraft og samfunnsansvar for å nevne noe. For å nå et høyere nivå av digital modenhet for virkemiddelapparatets samlede tjenesteportefølje og ytterligere styrke dialogen med brukerne, vil det kreve at det tilbys en mer proaktiv digital kommunikasjon og tjenester både når det gjelder generell informasjon og bistand i søkeprosesser.

Dersom man ender med å samle informasjon og søknader på en felles løsning vil man kunne bygge opp en database med søknader, saksgang, innstillinger, utbetalinger og lignende informasjon. Dette vil være nyttig for brukerne, da de kan ha oversikt over alle sine søknader, uavhengig av aktør og virkemiddel, samlet på en plass. Det vil også kunne være nyttig for virkemiddelaktørene, da de også har en samlet oversikt over en bedrifts virkemiddelbruk. I de fleste søknader etterspørres informasjon om bedriftene har mottatt annen støtte. Dette hjelper aktørene å enkelt vurdere støttegraden, både med hensyn til prosjektet og statsstøtteregulverket. I tillegg foregår det i dag mye arbeid for å samle inn informasjon om statsstøtte for å evaluere effektene og føre statistikk over dette. Ved å bygge en slik samlet database for all virkemiddelbruk, vil det også være gevinster å hente for andre parter enn brukerne og aktørene. Dette kan for eksempel være eiere, oppdragsgivere, SSB eller eksterne evaluatore. Hvor omfattende et slik felles system skal være må utredes nærmere for å finne ut hva som er kostnadseffektivt og gjennomførbart.

Vi tror ikke det er hensiktsmessig at det etableres felles datasystemer på tvers av hele virkemiddelapparatet. Det bør fortsatt være rom for aktørenes egne saksbehandlingsprosesser og –systemer siden aktørene og deres virkemidler er såpass ulike. Det er også en rekke sikkerhets- og konfidensialitetsaspekter som taler for at aktørene skal ha egne systemer. Dette betyr at saksbehandlingen fortsatt bør foregå på egne systemer, men at disse må integreres mot fellesdelen. Hvor langt fellesløsningen skal gå når det gjelder mottak av søknader, saksoppdateringer, beskjed om innvilgninger, avslag og annen kommunikasjon bør utredes nærmere. Et område det kan være verdt å se nærmere på er løsninger for felleskomponenter som alle aktørene kan dra nytte av. Et eksempel på dette er en felleskomponent for beregning av bedriftsstørrelse opp mot ESA-regulverket. Et felles arbeid mellom flere aktører vil kunne identifisere flere slike felleskomponenter som kan effektivisere søknadsbehandlingen.

Vi anbefaler at det igangsettes et arbeid ledet av Innovasjon Norge, som førstelinsansvarlig, som skal sikre at grensesnittet og inngangen til hele virkemiddelapparatet blir best mulig for brukerne. Dette er ikke for at flest mulig skal få støtte, men for at virkemidlene skal brukes mer effektivt. Man får mer verdiskapning igjen per krone i utdelt støtte ved å velge de beste prosjektene, og brukerundersøkelsen indikerer at mange, potensielt gode, prosjekter i dag ikke engang søker.

Det er viktig å understreke at «én dør inn» i seg selv ikke er nok. Denne anbefalingen må ses i sammenheng med de øvrige anbefalingene om sammenslåing, avvikling og forenkling av aktører og virkemidler som presenteres i denne

rapporten. Som nevnt, har Altinn dag en oversikt over støtteordninger for bedrifter.¹⁰² Selv om tjenesten har en filterfunksjon for å finne aktuelle virkemidler for enkeltbedrifter, gjør et stort antall virkemidler med svært detaljerte formål og kriterier at søkerresultatet fortsatt er uoversiktlig og i flere tilfeller misvisende. Dette understreker at en digital løsning ikke nødvendigvis er nok, men må kombineres med en omfattende opprydding ellers i «virkemiddeljungelen».

9.1.2 Patentstyret

Patentstyret er nasjonal myndighet for immaterielle rettigheter (IPR) og retter seg mot næringslivet på tvers av sektor, fase og størrelse. Hovedmålet til Patentstyret er «større bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet fra immaterielle verdier». Deres hovedaktivitet er å veilede og behandle søknader om patent-, varemerke- og designregistrering.

Patentstyret er en kritisk del i infrastrukturen som skal understøtte virkemiddelapparatet, dets brukere, næringslivet og virksomheter for øvrig på lik linje med andre statlige organer som eksempelvis Brønnøysundregisteret og Toll- og avgiftsetaten med import-/eksportsøknader. Patentstyret bør trolig få en enda større knytning til virkemiddelapparatet enn hva de har i dag, slik at brukere kan dra større fordeler av sine immaterielle verdier. "En dør inn" kan være med på å bidra til en tettere knytning (fra publikums perspektiv) til det øvrige virkemiddelapparatet. Et ledd i dette er å øke kunnskapen om området, for eksempel gjennom videreutvikling av iprhjelp.no og økt kurs- og opplæringsvirksomhet. Hvorvidt denne oppgaven bør være Patentstyrets eller en annen aktørs ansvarsområde, med mindre begrensninger i rådgivende rolle, er det ikke tatt stilling til i denne rapporten.

De er også medlem og deltaker i flere internasjonale organisasjoner. Patentstyret har inntekter fra alle registrerte rettigheter i Norge. Dette medfører at etaten i praksis er brukerfinansiert, primært fra utenlandske rettighetshavere (om lag 70 prosent, ifølge Patentstyret).

Vi foreslår ingen endringer som direkte berører Patentstyrets roller og ansvar.

Innovasjon Norges IPR-rådgivning

Patentstyret legger vekt på at de som forvaltningsorgan kun kan veilede om søknader og gi informasjon om immaterielle rettigheter på generell basis, men ikke gi rådgivning om bruk av immaterielle rettigheter som strategisk verktøy. Til dette finnes det flere advokatfirmaer, patentbyråer o.l. som gir råd til virksomheter i bruk av immaterielle rettigheter i bedriftenes forretningsmodeller.

Patentstyret har et formelt samarbeid med Innovasjon Norge, som har fire rådgivere som arbeider med IPR. Begge aktørene peker på at rolledelingen på dette området er utydelig og dels krevende. Innovasjon Norges tilbud er et lavterskeltilbud for rådgiving som er mer likt det private aktører tilbyr enn Patentstyrets veiledning. I intervju med Innovasjon Norge framgår det at deres IPR-rådgivere gir råd vedrørende beskyttelse av immaterielle verdier, også ved andre metoder enn rettigheter, og setter dette inn i en forretningskontekst. Denne *rådgivingsaktiviteten* virker dermed ikke å være direkte overlappende med Patentstyrets oppgaver, men er en grenseflate og rollefordeling som aktørene bør avklare.

Patentstyret og Innovasjon Norge samarbeider også om et nettsted¹⁰³ for informasjon og verktøy om IPR. Aktørenes rollekonflikt (som forvaltningsorgan og rådgivende) og ulike ambisjoner gjør et slik samarbeid utfordrende. Dette kan medføre at nettstedet skaper en mer utydelig grense mellom de to aktørenes tilbud enn hva det i utgangspunktet er.

9.2 NORWEP

NORWEP er resultatet av en sammenslåing av den tidligere aktøren INTSOK, som skulle bidra til internasjonalisering av leverandører av utstyr og tjenester til olje- og gassnæringen, og INTPOW, som var tilsvarende organisasjon for fornybar energinæringen. Brorparten av aktørene som arbeider innen fornybar energi kommer fra olje- og gassnæringen.

NORWEP har i dag en sterk kobling til olje-, gass- og annen energinæring i Norge, samtidig som de har et omfattende internasjonalt nettverk. Tidligere var det en sterk tilstedeværelse av store internasjonale selskaper på norsk sokkel. Disse bidro til at norsk leverandørindustri også ble brukt i prosjekter andre steder i verden. Siden det i dag er en mye mindre tilstedeværelse av slike selskaper på norsk sokkel, har det oppstått et behov for å bringe norsk utstyr og

¹⁰² <https://altinn.no/starte-og-drive/stotteordninger/>

¹⁰³ <http://iprhjelp.no>

teknologi ut til andre markeder for at disse bedriftene skal kunne vokse. NORWEPs arbeid i dette øyemed har vært avgjørende. Kulturen og arbeidsmåten NORWEP har utviklet har vært avgjørende for de gode resultatene. Flere av næringsorganisasjonene innen olje, offshore leverandørindustri og energi bekrefter dette.

Det finnes lignende organisasjoner som NORWEP, for eksempel Norwegian Maritime Exporters (NME). Disse er imidlertid mer rettet mot messe-/arrangementsaktiviteter, noe som kun er en liten del av NORWEPs aktivitet. NME er i dag helfinansiert av sine medlemmer. Medlemsfinansiering representerer en effektiv styringsform ved at organisasjonene tvinges til å dekke medlemmenes behov på en kostnadseffektiv og god måte. Dette skjer uten særlig behov for involvering fra det offentlige. Det kan imidlertid være problematisk å ha en aktør som differensierer sitt tilbud mellom medlemmer og ikke-medlemmer samtidig som den skal være et offentlig næringsrettet virkemiddel. Offentlige tilskudd kan imidlertid være viktig og ha en utløsende effekt i en oppstartsperiode til kritisk medlemsmasse er nådd.

Vi tror NORWEPs arbeidsmetode kan være en viktig modell også for andre næringer. Slike organisasjoner kan være et godt næringsspesifikt supplement til den mer generelle eksportstøtten som i dag tilbys av Innovasjon Norge og delvis Eksportkreditt. Brukerbetalingen i NME og NORWEP viser at det er betalingsvilje for eksportstøtte blant bedriftene i næringene, men det er grunn til å tro at det er markedssvikt (for eksempel koordineringssvikt på områder hvor det kreves samarbeid mellom mange små aktører) som gir grunnlag for økonomisk støtte.

NORWEP har ambisjoner om å utvide sitt tjenestetilbud. Dette indikerer at det kan være behov i tilhørende næringer som faller utenfor dagens portefølje. Vi tror også det finnes flere andre næringer som kan ha nytte av en organisasjon som arbeider på tilsvarende måte. Dette kan være en viktig måte å ivareta sektorspesifikke satsinger på eksportområdet på, uten at det kompliserer hovedaktørene i virkemiddelapparatet eller øker behovet for styring fra departementene. NORWEP og NME demonstrerer, etter vårt syn, at slike ordninger fungerer godt for modne næringer i Norge. At NORWEP også arbeider med internasjonalisering av leveranser til fornybar energi, viser at modellen kan fungere for mer umodne og mindre næringer. I vårt kapittel om eksportrådgivning (kapittel 4.7) anbefaler vi at næringsklyngene får en større rolle i virkemidlene for internasjonalisering og eksport av, fordi næringene selv besitter domenespesifikk kompetanse og har gode forutsetninger for å bygge relevante internasjonale nettverk. Mens energirelaterte klynger bør samarbeide med NORWEP, kan klynger innenfor andre næringer hente inspirasjon fra NORWEP-modellen.

9.3 Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering

FHF iverksetter og gir tilskudd til forsknings- og utviklingsprosjekter på vegne av fiskeri- og havbruksnæringen. FHF finansieres i sin helhet gjennom en FoU-avgift på all sjømateksport. Forskningsprosjektene skiller seg fra prosjekter støttet gjennom Forskningsrådets programmer ved at de (ofte) har en kortere tidshorisont og er mindre. Dette gjør at FHF kan være en fleksibel finansør av forskningsprosjekter på områder som er viktige for næringen på kortere sikt. FHF gir også tilskudd til innovasjonsprosjekter som ligger nærmere prosjekter som kunne fått finansiering av Innovasjon Norge. Det foregår mye utvikling blant enkeltbedrifter eller samarbeidskonsortier i næringen. Utviklingsprosjektene som FHF finansierer skal imidlertid deles med hele næringen og dermed være med på å bidra til at hele næringen utvikler seg.

Mange av forsknings- og utviklingsprosjektene som FHF finansierer faller «mellom to stoler» og skiller seg fra Forskningsrådets og Innovasjon Norges ordninger spesielt på tre områder. For det første stilles det ikke like høye krav til akademisk forskningshøyde i forskningsprosjektene eller kommersielt potensial for utviklingsprosjektene i henholdsvis Forskningsrådets og Innovasjon Norges ordninger. For det andre har stordelen av prosjektene som FHF støtter en klarere definert problemstilling som næringen ønsker svar på. Hyppige prosjekter med kortere tidshorisont skaper en fleksibilitet som skiller seg vesentlig fra andre aktører, spesielt fra Forskningsrådets mer omfattende utlysningssprosedyrer. Sist, og kanskje viktigst, er at FHF legger klare føringer på at mesteparten av kunnskapen og innsikten som genereres gjennom disse prosjektene skal deles med næringen for øvrig. FHF sine egne ansatte gjør store deler av denne kunnskapsspredningen, enten alene eller sammen med de som er ansvarlige for prosjektene.

Det kan være mulig å opprette mer fleksible, næringsdrevne utlysninger i en regi av Forskningsrådet og/eller Innovasjon Norge som tilfredsstiller fiskeri- og havbruksnæringens behov for «raske svar» - uten samme krav til akademisk forskningshøyde eller kommersielt potensial. Slike endringer vil medføre at Forskningsrådets og Innovasjon Norges seleksjonskriterier vil «vaskes ut», noe som blant annet strider mot anbefalingene i områdegjennomgangen av Forskningsrådet, som anbefaler at vitenskapelig kvalitet bør tillegges større vekt. Vi tror også at mer utydelig

seleksjonskriterier for begge partene kan være med på å gjøre rollefordelingene mellom disse to aktørene enda mer uklar.

Med dagens struktur, søknadstyper og finansiering tror vi det vil være lite hensiktsmessig å gjøre endringer av FHF. En overflytting av dette ansvaret til enten Forskningsrådet og/eller Innovasjon Norge vil som beskrevet ovenfor ikke kunne tilfredsstille næringens behov. Næringen vil derfor trolig motsette seg avgiften som i dag går til dette formålet. Vår anbefaling er derfor at FHF forblir en separat aktør, men som koordinerer sine aktiviteter slik at disse komplementerer, og ikke overlapper med, Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

Vi har registrert at avgiftfinansieringen er omstridt i enkelte deler av næringen. Dersom denne finansieringsformen skulle avvikles, anbefaler vi at eventuelle nye virkemidler rettet mot fiskeri- og havbruksnæringen innplasseres i vår foreslåtte overordnede struktur.

9.4 Norges sjømatråd

Norges sjømatråd er i likhet med FHF avgiftfinansiert. Næringens tilbakemeldinger, gjennom de intervjuer vi har gjennomført med næringsorganisasjonene, er imidlertid noe mer delt når det gjelder deres innsats for å fremme eksport av norsk sjømat. Misnøyen hører trolig noe sammen med organisasjonens omfattende apparat for noen år siden, da lakseprisen og eksporten økte veldig mye i løpet av få år, mens avgiften forble uforandret. Etter tilbakemeldinger fra næringen, evalueringer, samt en reduksjon i avgiftsnivå, har organisasjonen redusert antall ansatte, men enkelte synes de fortsatt er en omfattende organisasjon.

Spesielt store eksportbedrifter er kritiske til Sjømatrådets generiske markedsføring, da de heller ønsker å bygge egen merkevare. Førsteleddet i næringen (fiskerne) mener på den andre side at avgiften ikke burde vært redusert, og tror den generiske markedsføringen har hatt en positiv effekt for hele næringen, og viser til at sjømat tar markedsandeler fra substitutter som kylling og annet kjøtt. Dette synet er trolig ulikt basert på hvilke fiskearter som fiskes og eksporteres.¹⁰⁴

Vår anbefaling er å la Sjømatrådet bestå som en separat aktør som driver eksportrådgiving og profilering for sjømatnæringen.

I likhet med for FHF, anbefaler vi at en eventuell videreføring av disse aktivitetene innplasseres i den overordnede strukturen sammen med den øvrige profileringsaktiviteten dersom avgiftfinansieringen avvikles.

9.5 Norsk Romsenter

Norsk Romsenter har ansvar for ett virkemiddel, de nasjonale følgemidlene. Midlene er tildelt av NFD, og har vært i størrelsesordenen 20-25 millioner de siste årene. Midlene er i hovedsak ment for å hjelpe norske bedrifter hente større oppdrag gjennom de internasjonale romprogrammene. Mobiliseringsoppdraget synes å være godt koordinert mot Norges forskningsråd og Innovasjon Norges mobiliseringsoppdrag mot Horisont 2020-programmet, som også har enkelte elementer som er rettet mot romvirksomhet.

Norsk Romsenter har tett kontakt med norsk og internasjonal romindustri og andre romrelaterte miljøer. De ivaretar også Norges ansvar og oppgaver som følger med gjennom vår deltakelse i de internasjonale samarbeidene, eksempelvis deltakelse i European Space Agency og utbygging av det europeiske satellittnavigasjonssystemet Galileo. Alle disse oppgavene krever spesiell kompetanse på romvirksomhet og en annen tilnærming enn den som Norges forskningsråd og Innovasjon Norge har på spesielle fagområder.

Selv om følgemidlene i prinsipp kunne tilfalt både Norges forskningsråd og Innovasjon Norge, anser vi at det er store synergier i å ha følgemidlene hos aktøren som har tett kontakt med industrien og miljøene i Norge. Siden det er snakk om en svært liten del av de næringsrettede virkemidlene, ser vi dermed ingen grunn til å foreta noen endringer på Norsk Romsenters forvaltning av disse midlene.

¹⁰⁴ Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet, PwC/Oslo Economics (2018), påpeker at spesielt eksportører av pelagiske fiskearter er klare på at Sjømatrådets aktiviteter bidrar i lav verdiskaping.

9.6 Ungt Entreprenørskap

Ungt Entreprenørskap (UE) sitt arbeid for å øke innovasjonslyst og -kunnskap hos barn og unge kan på lengre sikt kan bidra til økt innovasjon og verdiskapning gjennom det store innovasjonsøkosystemet med utdanningssektoren for øvrig. Med arbeid utelukkende mot barn og unge, med utdanningsfokus, skiller også UE seg fra de andre aktørene, og har ingen utydelige grenseflater eller noen overlapp med andre aktører.

Vi har fått opplyst at UE ønsker å øke sin satsing og sitt fokus mot studenter ved universitetene og høyskolene. Det finnes allerede flere studentorganisasjoner ved utdanningsinstitusjonene som tilbyr opplæring og støtte til studenter i tillegg til det generelle utdanningstilbudet ved lærestedene. I tillegg er studenter kvalifisert til de fleste ordinære ordninger både fra Innovasjon Norge og Forskningsrådet, som også har rådgiving/kursing. Vi anbefaler derfor at UE avklarer og koordinerer en slik satsing mot disse aktørene for å unngå overlapp. Dersom UEs fokus kun er, og forblir, på den faglige delen (altså som en del av studiene) vil dette ikke være overlappende etter vår vurdering, men være et godt komplementerende tilbud til de andre overnevnte ordningene.

Vi vil også oppfordre UE til å fortsette sitt arbeid mot fagskolene. Disse er ofte mindre og kan mangle like gode tilbud, for eksempel fra studentorganisasjoner, som finnes ved høyskolene og universitetene.

Referanseliste

Alperovych, Y., Groh, A. P. og Quas, A. (2018). *When Can Government Venture Capital Funds Bridge the Equity Gap?* SSRN 2718061. Hentet fra: papers.ssrn.com.

Alperovych, Y., Hübnerb, G. og Lobete, F. (2015). How does governmental versus private venture capital backing affect a firm's efficiency? Evidence from Belgium, *Journal of Business Venturing*, 30 (4), juli 2015, s. 508-525.

Altinn (ingen dato). *Støtteordninger*. Hentet fra: <https://altinn.no/starte-og-drive/stotteordninger/>

Benedictow, A., Bjørø, E., Eggen, F., Norberg-Schulz, M., Rybalka, M., og Røtnes, R. (2018). *Evaluation of SkatteFUNN – Report 18-2018*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8f109e6ae9c4809b21773f9b5168f00/evaluation-of-skattefunn.pdf>

Bertonia, F. og Tykvová, T. (2015). Does governmental venture capital spur invention and innovation? Evidence from young European biotech companies, *Research Policy*, 44 (4), s. 925-935.

Cumming, D. J., Grilli, L. og Murtinu, S. (2017). Governmental and independent venture capital investments in Europe: A firm-level performance analysis, *Journal of Corporate Finance*, 42, februar 2017, s. 439-459.

European Commission (2018). *New Commission guidance supports EU Member States in transition to Open Science*. Hentet fra: https://ec.europa.eu/info/news/new-commission-guidance-supports-eu-member-states-transition-open-science-2018-apr-25_en

European Commission (2018). *EU Funding for Research and Innovation 2021-2027*. Hentet fra: https://ec.europa.eu/info/news/new-commission-guidance-supports-eu-member-states-transition-open-science-2018-apr-25_en

European Commission (ingen dato). *Smart Specialisation*. Hentet fra: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/smart-specialisation>

Forskningsrådet (2018). *Programplan FORNY2020*. Hentet fra: forskningsradet.no

Forskningsrådet (ingen dato). *FORREGION – Forskningsbasert innovasjon i regionene*. Hentet fra: <https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/programmer/forregion/>

Grilli, L. og Murtinu, S. (2014). Government, venture capital and the growth of European high-tech entrepreneurial firms. *Research Policy*, 43 (9), s. 1523-1543.

Innovation barometer (ingen dato). Hentet fra: <https://www.innovationbarometer.org/nordic-publication/>

IPR-hjelp (ingen dato). Hentet fra: <http://iprhjelp.no>

Jakobsen, E. W. og Grünfeld, L. (2006). *Hvem Eier Norge?* Universitetsforlaget.

Jakobsen, E. W. og Røtnes, R. (2012). Cluster programs in Norway – evaluation of the NCE and Arena programs. Menon-publikasjon nr 1/2012.

Kapitaltilgangsutvalget (2018). *Kapital i omstillingens tid - Næringslivets tilgang til kapital*, rapport NOU 2018:5.

Lerner, J. (2009). *A boulevard of broken dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed--and What to Do about It*, Princeton University Press.

Menon Economics (2018). *Førevaluering av preså Kornordningen*, Menon-publikasjon nr 86/2018.

Menon Economics (2017). *Fylkes- og kommunefordelt eksport i 2017 – Betydning for sysselsetting*, Menon-publikasjon nr 101/2018.

Menon Economics (2016). *Organisering av reisemålsprofilering*, Menon-publikasjon nr 35/2016.

Menon Economics (2015). Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene, Menon-publikasjon nr 20/2015.

Menon Economics (2015). *Evaluering av eiendomsvirksomheten til Siva*. Hentet fra: <https://v4dp610i86t3v9gxdj0cbh10-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2015/03/evaluering-av-eiendomsvirksomheten.pdf>

Menon Economics (2013). En statlig bro i kapitalmarkedet: Evaluering av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger, Menon-publikasjon nr 42/2013.

Menon Economics (2013). Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv, Menon-publikasjon nr 21/2013.

Menon Economics (2013). Evaluering av Møre og Romsdal Sårkornfond AS, Menon-publikasjon nr 12/2013.

Myers, S. C. og Majluf, N. S. (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics*, 13 (2), s 187–221.

OECD (2017). *Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*.

OECD (2015). Frascati manual 2015 – Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development.

Offentliginnovasjon (ukjent dato). Hentet fra: <https://www.offentliginnovasjon.no/>

Publications Office of the European Union (ukjent dato). Hentet fra: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>

PwC og Oslo Economics (2018). *Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet*.

Regjeringen (2019). *Meld. St. 22 (2018-2019)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>

Regjeringen (2017). *OECD Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/oecd-reviews-of-innovation-policy-norway-2017/id2556520/>

Regjeringen (2015). *Meld. St. 14 (2014-2015)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>

Rystad Energy (2018). *Internasjonal omsetning fra norske oljeserviceselskaper*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/40de18dc973142488baea9d7596d5254/20181113-rystad-energy_internasjonal-omsetning-fra-norske-oljeservicesel....pdf

Siva (ingen dato). Siva effekten. Hentet fra: <http://effekten.siva.no/>

Siva (ingen dato). Inkubasjonsprogrammet. Hentet fra: <https://siva.no/om-oss/vi-utvikler-oppstartsmiljo-og-bedriftsfelleskap/inkubasjonsprogrammet/>

Siva Eiendom Holding AS (2018). *Årsregnskap 2018*.

SSB (ukjent dato). Nasjonalregnskap, tabell 07336; Eksport, etter produkt 1970-2018.

SSB (ukjent dato). Arbeidskraftkostnader. Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbkost>

Technopolis (2019). *Raising the ambition level in Norwegian innovation policy*. Hentet fra: <https://www.forskningsradet.no/contentassets/9adfcaff0c4a48538c208024abd12b99/technopolis-naringsrettede-virkemidler.pdf/>

Appendiks

A1 Vurderinger knyttet til organisering av forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon

I løpet av arbeidet har man sett at det er et stort antall virkemidler som er relevante for både forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon, noe som fører til overlapp og unødvendige grenseflater. Aktivitetene som virkemidlene er rettet mot kan kategoriseres på mange måter.¹⁰⁵ Vi trekker et hovedskille mellom:

- Forskningsdrevet innovasjon, det vil si anvendt forskning og eksperimentell utvikling som er ny, kreativ, usikker, systematisk og overførbar eller replikerbar.¹⁰⁶
- Forretningsdrevet innovasjon, det vil si utvikling og kommersialisering av nye produkter, tjenester eller forretningsmodeller basert på et identifisert markedspotensial.¹⁰⁷

Det er flere måter å løse utfordringer med utydelige grenseflater og overlapp mellom de to aktørene på. Vi har valgt å vurdere fire alternativer:

1. Å samle alle virkemidlene til én aktør med ansvar for all forskning og innovasjon
2. All forsknings- og forretningsdrevet innovasjon samles til én aktør, mens øvrig forskning holdes utenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet
3. Ha to separate aktører, men hvor virkemidler som er relevante for både forsknings- og forretningsdrevet innovasjon håndteres av en felles eid «joint venture»
4. Ha to separate aktører, men skape tydeligere rollefordeling mellom aktørene

Alternativ 1: Én samlet forsknings- og innovasjonsaktør

En mulighet for å organisere program i overgangen mellom forskning og kommersialisering er å samle de relevante aktørene. Konsolidering vil innebære én stor aktør med overordnet ansvar for forskning og innovasjon, og alle programmene som i dag håndteres av aktører i denne sfæren.

Enkelte andre land opererer i dag med én forsknings- og innovasjonsaktør, som Storbritannias og deres UK Research & Innovasjon (UKRI). UKRI organiserer dette arbeidet gjennom ni relativt selvstendige råd.

Research England og Innovate UK er to

sektorovergripende råd rettet mot henholdsvis forskning og innovasjon. Disse to rådene har egne program og initiativ, men også noe koordinert innsats. Eksempelvis er Industrial Strategy Challenge Fund et felles fond for initiativer som trekker på både forskning og forretningsdrevet innovasjon. Figur 18 viser hvordan UKRI er organisert i ni interne men relativt selvstendige råd.



Denne organiseringen og koordineringen av initiativer kan til en viss grad minne om skillet mellom Norges forskningsråd og Innovasjon Norge, men avgrensninger og koordinering foregår internt i organisasjonen mellom rådene, eller i styret, istedenfor mellom to ulike aktører.

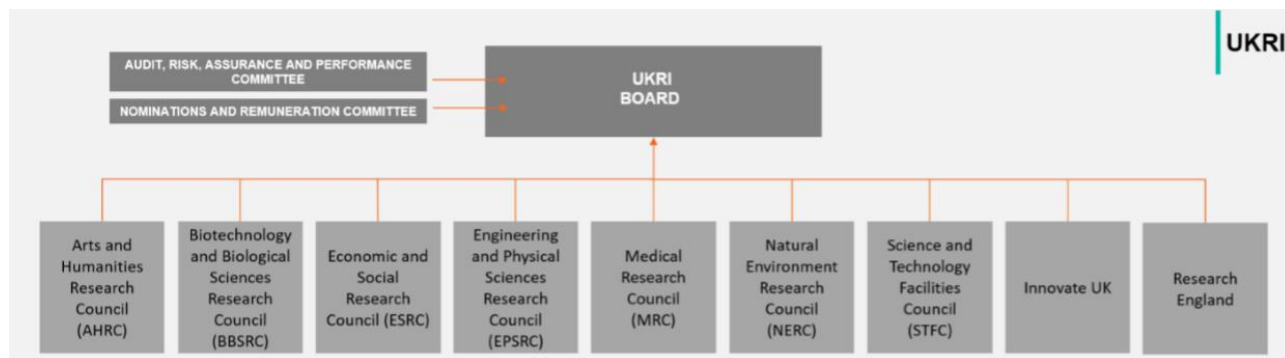
Med én forsknings- og innovasjonsaktør vil overlapp mellom aktørene lettere unngås og det kan skape økt tydelighet og konsistens i, og mellom, programmene. I tillegg kan organisasjonen bygge opp et miljø med ressurser både fra forskningsmiljø og fra miljø med mer kommersielt fokus. Det vil også oppstå synergier i oppfølging av brukere som kommer fra forskning, videre i sin brukerreise mot demonstrasjon av teknologi og til kommersialisering. En sammenslåing vil også gi reduserte administrasjonskostnader på grunn av stordriftsfordeler. For å oppnå dette i den

¹⁰⁵ I innovasjonslitteraturen er det vanlig å operere med følgende tredeling: Forskning, teknologisk innovasjon og bedriftsutvikling (eventuelt ikke-teknologisk innovasjon). Se for eksempel Technopolis (2019): Raising the ambition level in Norwegian innovation policy.

¹⁰⁶ Frascati Manual (OECD 2015)

¹⁰⁷ I en forretningsdrevet innovasjonsprosess kan det også være behov for å gjennomføre prosesser med vitenskapelig metodikk, for eksempel for å oppnå teknologisk verifisering.

nye organisasjonen vil man måtte restrukturere grenseflatene mellom det som i dag er Forskningsrådets samlede oppgaver og virkemidler og det som er Innovasjon Norges samlede oppgaver og virkemidler.



Figur 18: Oversikt over UKRI.

Selv om en samlet forsknings- og forretningsdrevet innovasjonsaktør kan redusere grenseflater og behov for koordinering, vil det skape økt intern kompleksitet. Forsknings- og innovasjonsmiljøene vil fortsatt måtte koordinere sin aktivitet mot hverandre (bare internt), som igjen må koordinere med miljøer som har ansvar for andre ordninger for kommersialisering og vekst. I tillegg vil en sammenslåing øke kompleksitet i resten av organisasjonen, i form av flere rapporteringslinjer, avklaringsprosesser, rapporteringskrav mv.

En sammenslåing av aktørene innebærer også en prosess- og integrasjonsutfordring. Prosessen for å fusjonere to organisasjoner er svært kostnadsdrivende. Det er også krevende for ledelse og styringsorganer å bli enige om premisser. I tillegg er det utfordringer knyttet til integrasjon og samspill. De relevante organisasjonene, spesielt Norges forskningsråd og Innovasjon Norge, har over lang tid bygget ulike interne kulturer og utviklet egne arbeidsmåter. Kulturenes ulikhet drives blant annet av at selskapene har ulike rekrutteringsarenaer, forskjellige overordnede mål og ulik ledelse og organisering av drift. Dette medfører at fokuset i utlysninger, evaluering og gjennomføring av program er svært ulikt. Dette gjør det utfordrende å skulle drive initiativene under en samlet ledelse. Vi har også argumentert for at det er sunt med et mangfold, med ulike kulturer som forskjellige syn på kommersialisering og vekst og forskning, i virkemiddelapparatet, og en eventuell fusjon vil på sikt kunne gi et redusert mangfold.

Alternativ 2: Én rendyrket forskningsaktør

Det er mulig å reorganisere virkemiddelapparatet på en slik måte at et forskningsråd retter sin hovedvekt inn på virkemidler knyttet til forskning med fokus på «høy vitenskapelig kvalitet». Dette kan medføre at man legger både forretningsdrevet og forskningsbasert innovasjon til én eller flere innovasjonsaktører utenfor et forskningsråd.



I en rapport fra Technopolis viser de en modell med tre typer kompetanse som benyttes i forskning, teknologisk innovasjon og forretningsutvikling.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Tehcnopolis Group: "Raising the Ambition Level in Norwegian Innovation Policy", 2019. Utført på oppdrag fra Norges Forskningsråd.

Tabell 7: Technopolis' beskrivelse av kompetanse som er viktig i forskning, teknologisk innovasjon og forretningsutvikling.

Research	Technological Innovation	Business Development
<ul style="list-style-type: none"> • Science policy • Scientific understanding • Peer review • Understand research-performing institutions • Grant instruments 	<ul style="list-style-type: none"> • S&T policy • S&T understanding • Stakeholder engagement • Complex proposal assessment; peer review • Understand research-performing institutions • Understand technological innovation in businesses • Grant instruments 	<ul style="list-style-type: none"> • Instruments to help firms access resources • Financial instruments • Business capabilities

En avgrensning av forskningsråds ansvar til å omhandle kun forskning ser ut til å ha betydelig utbredelse i Europa hvor «forskning» og «teknologisk innovasjon» i flere land har blitt organisert i ulike organisasjoner. Eksempler på dette er:

- Sverige, hvor Vetenskapsrådet har ansvar for forskning, mens Vinnova i større grad har ansvar for teknologisk innovasjon
- Danmark, hvor Danmarks Frie Forskningsfond støtter forskningsprosjekt, mens Innovasjonsfonden støtter teknologisk innovasjon
- Finland, hvor Finlands akademi støtter forskning, og Business Finland støtter teknologisk innovasjon
- Vi ser til en viss grad lignende arbeidsdeling i flere europeiske land slik som Tyskland, Østerrike, Sveits og Nederland

Med én rendyrket forskningsaktør vil overlapp i stor grad kunne reduseres. Virkemiddelapparatet kan bygge opp et miljø med et bredt ansvar for både forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon. En slik ordning ville, gitt dagens organisering, medført at Forskningsrådets rolle i det næringsrettede virkemiddelapparat hadde blitt sterkt avgrenset.

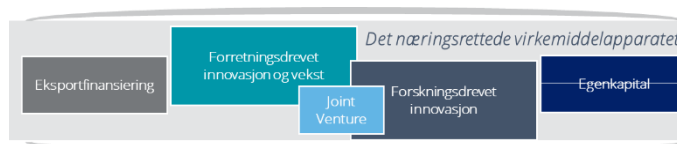
For det næringsrettede virkemiddelapparatet kan det være forenkende, både fra et bruker- og styringsperspektiv å skille ut all forskning fra forsknings- og forretningsdrevet innovasjon. Det innebærer også en at man får en større portefølje av virkemidler som samlet sett kan knytte forsknings- og forretningsdrevet innovasjon tettere sammen. På den andre siden byr alternativet på flere av de samme utfordringene som er knyttet til alternativ 1. Det vil også være krevende å bestemme hva som er forskning og hva som er forskningsdrevet innovasjon, og man har dermed bare flyttet problemstillingen. Norges forskningsråd har også en stor kompetanse på næringsrettet forskning i dag, og det vil være risikofylt å splitte ut denne fra en velfungerende virksomhet. Den største risikoen ved alternativet er imidlertid at forskningen som ikke direkte knytter seg til innovasjon mister kontakt med, og innovasjonspulser fra, næringslivet.

Alternativ 3: Joint venture for ordninger som faller mellom

Virkemidlene som i dag er forsknings- og forretningsdrevet kan også leveres gjennom en joint venture (JV) mellom aktøren for forretningsdrevet innovasjon og vekst og aktøren for forskningsdrevet innovasjon. En JV vil innebære et felles initiativ mellom disse to aktørene, og følgelig også felles ansvar for styring av JV-ens aktiviteter.

Samarbeid i form av en JV legger til rette for en hensiktsmessig dynamikk i oppbygging av disse virkemidlene. Denne dynamikken gjenspeiler det som oppstår ved 21-prosesser, der næringsliv, forskningsinstitusjoner og myndigheter samles om en

felles strategi for satsing på kunnskap og ny teknologi innenfor sin sektor gjennom iterativt arbeid mellom verifisering av teknologi og vurdering av kommersielt potensial. Oppbyggingen av virkemidlene i et eget miljø, eid av både forretningsdrevet og forskningsdrevet aktør, betyr at formålet og utformingen blir gjort på en måte som gagnar begge aktører. Dette innebærer både utvikling av styringssignaler, mål og utforming av program. Det vil kunne etableres felles og balansert kompetanse fra miljø innen både forskning og kommersialisering. Også vektingen av kriterier i



evalueringsprosesser vil kunne balanseres på en nøytral måte. Denne formen for organisering skaper også større tydelighet og brukervennlighet av virkemidlene.

Utfordringene med denne formen for organisering ligger i praktiske hensyn. Det er høy prosessrisiko i gjennomføringen av en slik integrasjon av eksisterende aktører. Opprettelsen av en JV vil også innebære integrasjon av ulike arbeidskulturer, på samme måte som beskrevet i forrige alternativ. I tillegg er det kostbart, særlig i oppstartsfasen. Det vil også forekomme separasjonskostnader, både fra Norges forskningsråd og Innovasjon Norge.

En ny organisasjon eid av Innovasjon Norge og Forskningsrådet i felleskap med fokus på virkemidler innenfor grenseflaten mellom forskningsdrevet innovasjon og forretningsdrevet innovasjon og vekst vil bidra til økt fragmentering og økt behov for koordinering i virkemiddelapparatet mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og den nye felleseide virksomheten, sammenlignet med om ansvaret deles mellom to aktører. I praksis skapes et nytt lag med styrings- og rapporteringsprosesser og det blir behov for flere ressurser for å håndtere dette samt støtte- og administrasjonsroller i det nye fellesforetaket. Det vil trolig også skape uklare styrings- og rapporteringsmodeller mot eierne av *aktørene*.

Alternativ 4: Fordeling av ansvar for ordninger i overgangen mellom forskning og innovasjon

Et annet alternativ er å opprettholde dagens løsning med to separate aktører, men likevel skape en tydeligere skillelinje mellom det som er forskningsdrevet og det som er forretningsdrevet innovasjon. På denne måten vil man begrense mulighetene for at to ulike aktører har sammenfallende virkemidler. I de tilfeller hvor det i dag finnes liknende programmer hos de to ulike aktørene, bør disse programmene samles og legges til én aktør. Ved å legge det til en allerede etablert aktør vil man kunne ivareta og utnytte mange av de styrkene som de ulike aktørene har i dag, men samtidig redusere overlapp, behov for koordinering og andre svakheter som kommer med dagens utydelige skiller.

Styrkene til de to aktørene, den ene som forskningsrettet og den andre som mer forretningsdrevet, bør ligge til grunn for fordeling av eksisterende og nye virkemidler. Dette gjør at man kan plassere virkemidler, siden ulike virkemidler krever ulik kompetanse, kultur, nærhet til brukere, med mer.



Ved å fordele ansvaret blant eksisterende aktører vil man kunne utnytte allerede etablerte støttestrukturer, som fellestjenester, lokaler, systemer og liknende. Dersom dagens aktører har liknende programmer i dette grensesnittet, anbefaler vi at disse ordningene samles og fordeles til en av aktørene. På denne måten vil man få et styrket kompetansemiljø, framfor to ulike. Fordeling til eksisterende aktører opprettholder også ønsket om et enkelt og brukervennlig virkemiddelapparat i større grad enn ved egne strukturer og ordninger for slike virkemidler.

Anbefalt ny fordeling av forretningsdrevet og forskningsdrevet innovasjon

De tre første alternativene erkjenner at innovasjon sjelden er en lineær prosess hvor man går fra forskning til innovasjon og kommersialisering, men heller at det er en iterativ prosess hvor innovasjon trenger impulser fra kunde- og forretningsperspektivet og fra forskning om hverandre.

Til tross for flere fordeler, knytter det seg likevel en, etter vår mening, alt for stor risiko ved de tre første alternativene. Vi anbefaler derfor å fordele ansvaret mellom to aktører: én som har ansvar for forskningsdrevet innovasjon og én som har ansvar for forretningsdrevet innovasjon (alt. 4). Det å skape et klart skille mellom forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon er svært krevende, men ulempene og spesielt integrasjonsrisikoen ved de andre organisatoriske endringene i de andre alternativene vurderes som for store.

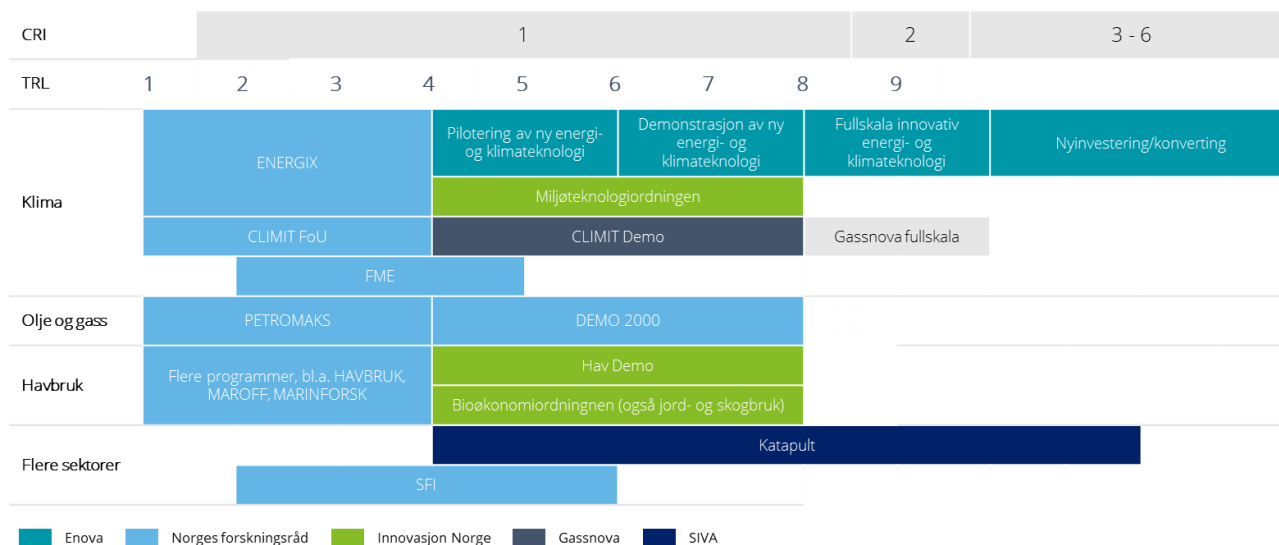
A2 Virkemidler til støtte for pilot- og demonstrasjonsprosjekter

Ordninger for støtte av prosjekter for pilotering og demonstrasjon (pilot/demo) ligger ofte i en glidende overgang mellom forskning og kommersialisering. Virkemiddeltilbudet på dette området oppleves av enkelte brukere som uoversiktlig, med like og likeartede virkemidler som delvis overlapper. Vi ser også at det er store koordineringsbehov mellom aktørene på dette området.

Pilot-/demoordningene er viktige virkemiddel da disse kan bidra til å hjelpe prosjekter som forsøker å utvikle helt ny teknologi for et nytt marked (radikal innovasjon). I slike prosjekter må helt ny teknologi utvikles, testes og verifiseres gjennom vitenskapelig metode mens det samtidig må arbeides for å kunne kommersialisere teknologien i et nytt, ukjent marked. Samtidig går mye av støtten innen pilot/demo i virkemiddelapparatet til utvikling av ny teknologi til eksisterende markeder (*disruptive innovation*) og til risikoavlastning ved utvikling av verifisert/kjent teknologi for et nytt marked (*architectural innovation*). Det finnes også virkemidler som synes å være ment til å støtte inkrementell innovasjon, dvs. videreutvikling av eksisterende teknologi for et eksisterende marked. Det er med andre ord et område hvor prosjektene kan veksle mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon.

I kartleggingen og analysearbeidet har vi ikke oppdaget en helhetlig tilnærming til hvordan pilot-/demoordninger kan bidra til å føre forskning over i kommersiell anvendelse. Ulike pilot-/demoordninger er plassert hos ulike virkemiddelaktører med til dels ulike vurderingskriterier. For å bøte på dette har virkemiddelaktørene forsøkt å koordinere sitt arbeid seg imellom, og det mest strukturerte samarbeidet ser ut til å gjenspeile seg i form av felles utlysninger knyttet til Pilot-E.

Figuren nedenfor viser fem aktører som tilbyr pilot-/demoordninger tilknyttet ulike forskningsprogrammer og påfølgende ordninger for markedsintroduksjon.



Figur 19: Dagens struktur for virkemidler for pilotering og demonstrasjon av ny teknologi. Enkelte ordninger er tematisk avgrenset, mens andre er avgrenset for ulike sektorer.

På dette området har Enova pilot-/demoordninger for prosjekter innen energi-/klimateknologi. Innovasjon Norge har tre ordninger innen miljøteknologi, havbruk og bioøkonomi. Gassnova har et program for pilot/demo innen karbonfangst og -lagring (CCS), mens Forskningsrådet DEMO 2000 er rettet mot olje- og offshorenæringen.

Dagens pilot-/demovirkemidler er i dag tett koblet mot tematiske satsinger. Dette bidrar til å styrke samhandling på tvers av konkrete forskningsprogrammer, pilot/demoordninger og kommersialiseringsprogrammer. Ulempen med satsing på tematiske pilot-/demoprojekter, er at det kan være industrier eller sektorer som faller utenfor sektorsatsinger som dermed ikke er søknadsberettiget, selv om prosjektet kan ha behov for offentlig støtte. Dette, av forenklingshensyn, og jf. våre anbefalinger om åpne, heller enn tematiske, ordninger, gjør at vi også anbefaler at disse virkemidlene samles i størst mulig grad.

Enovas virkemidler er utenfor mandatet for denne områdegjennomgangen. Våre anbefalinger og videre vurderinger knytter seg dermed til Innovasjon Norge og Forskningsrådets pilot/demoordninger. Med Enovas virkemidler og vår anbefaling om større åpne virkemidler, vil det fortsatt være grenseflater på dette området. Koordineringen og eventuell rollefordeling på dette området bør fortsette, og vi anbefaler at dette ivaretar enkelhet for brukerne samt at koordineringen skjer mest mulig kostnadseffektivt.

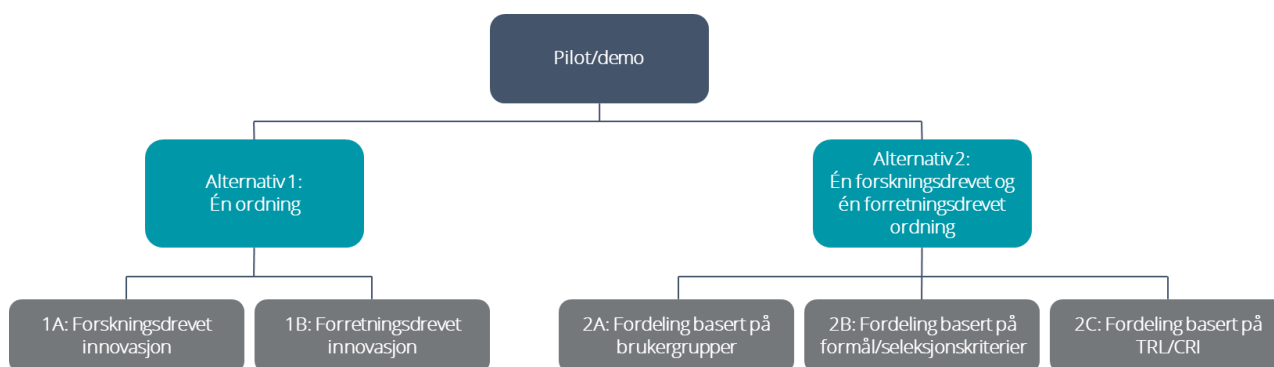
Enovas virkemidler er utenfor mandatet for denne områdegjennomgangen. Våre anbefalinger og videre vurderinger knytter seg dermed til Innovasjon Norge og Forskningsrådets pilot/demoordninger. Med Enovas virkemidler og vår anbefaling om større åpne virkemidler, vil det fortsatt være grenseflater på dette området. Koordineringen og eventuell rollefordeling på dette området bør fortsette, og vi anbefaler at dette ivaretar enkelhet for brukerne samt at koordineringen skjer mest mulig kostnadseffektivt.

Enovas virkemidler er utenfor mandatet for denne områdegjennomgangen. Våre anbefalinger og videre vurderinger knytter seg dermed til Innovasjon Norge og Forskningsrådets pilot/demoordninger. Med Enovas virkemidler og vår anbefaling om større åpne virkemidler, vil det fortsatt være grenseflater på dette området. Koordineringen og eventuell rollefordeling på dette området bør fortsette, og vi anbefaler at dette ivaretar enkelhet for brukerne samt at koordineringen skjer mest mulig kostnadseffektivt.

Gitt en generell anbefaling om å samle de tematiske virkemidlene som i dag finnes til færre åpne, så gjenstår vi med to hovedalternativer for pilot/demo:

- Alternativ 1: Samling av virkemidler hos én aktør med én åpen pilot-/demoordning
- Alternativ 2: Én forskningsdrevet og én forretningsdrevet åpen pilot-/demoordning (Innovasjon Norge og Forskningsrådet), men med en tydeligere fordeling

Figuren nedenfor illustrerer hovedalternativene med underliggende varianter som har vært vurdert i områdegjennomgangen.



Figur 20: Mulige fordelingsalternativer for pilot-/demoordninger.

Alternativ 1: Samling av pilot-/demoordninger hos én aktør

Alternativ 1 er i veldig stor grad lik diskusjonen rundt skillet og fordelingen om forskningsdrevet og forretningsdrevet innovasjon som er beskrevet i delkapittel 4.3 og i A1. Vi har vurdert å samle dette til én aktør for forenkling, administrative stordriftsfordeler og færre koordineringsflater mot Enova. Vi ser en viktig kobling mellom pilot/demo og Innovasjonskontrakter/Innovasjonspartnerskap i Innovasjon Norge. Innovasjon Norge har i dag også låneordninger som kan være mulig å benytte i enkelte pilot-/demoprojekter. I tillegg forvalter disse Miljøteknologiordningen, som er den klart største av pilot-/demoordningene i dag. Det er derfor mye som peker i retning av pilot/demo burde samles hos Innovasjon Norge. På den andre siden er mange av disse prosjektene sterkt knyttet til forskning og forskningsmiljøer, i den forstand at de kommer fra andre forskningsprosjekter eller forskningssamarbeider. I tillegg er det også en del prosjekter som uten forskningsmetode og vitenskapelig metodisk tilnærming ikke vil være mulig å gjennomføre.

Alternativ 2: Én forskningsdrevet og én forretningsdrevet ordning

En forskningsdrevet- og en forretningsdrevet pilot/demoordning (alt. 2) gir rom for overlapp og vil kreve koordinering. Det kan likevel finnes flere måter å fordele ansvaret på slik at sannsynligheten for overlapp reduseres. En mulighet kan

være å fordele ansvaret ut fra hvem brukerne er (alt. 2A), for eksempel ved at forskningsinstitutter, brukere fra UoH-sektoren og andre forskningsmiljøer forholder seg til den forskningsdrevne pilot/demoordningen, mens gründere og bedrifter forholder seg til den forretningsdrevne. Denne inndeling viser seg imidlertid å være problematisk av flere hensyn. Blant annet er det ønskelig at innovasjon skal foregå i samarbeid mellom næringsliv og forskningsmiljøer, og det oppstår da uklarheter. Samtidig vet vi at det i mange (spesielt store) selskaper foregår innovasjon som er svært forskningsdrevet. Det kan også argumenteres for at forskningsmiljøer trenger et mer kommersielt fokus i sitt innovasjonsarbeid. Det finnes mange flere måter å dele inn i brukergrupper på, men det vil alltid være å sette et klart skille.

Det er også mulig å forsøke å dele ansvaret basert på prosjektets formål (alt. 2B), hvor noen prosjekter handler om forskning (og innovasjon), og andre handler om (innovasjon og) kommersialisering i marked. Førstnevnte knytter seg spesielt til Horisont 2020s to første seleksjonskriterier¹⁰⁹ *excellence*- og *impact* siden disse vil være dominerende i innovasjonsprosjekter med mål om FoU/teknologiverifisering. Prosjekter som dreier seg i større grad om forretningsdrevne innovasjon vil ofte ha kriterier som markedspotensial og mulighet for markedsverifisering helt ut i et betalende internasjonalt marked. De forretningsdrevne innovasjonsprosjektene er dermed klarere knyttet til vekst. Inndelingen basert på formål kan være et godt utgangspunkt, og mange brukere kan trolig klart svare på hva formålet er. Likevel finnes det argumenter for at det vil være skiftende behov underveis i en teknologiutviklingsprosess, og i enkelte typer prosjekter vil det være aktuelt at begge deler skjer parallelt.

Et tredje alternativ som er vurdert er å fordele ansvaret basert på hvor langt teknologiutviklingen (alt. 2C) har kommet. Vi har i løpet av områdegjennomgangen brukt *technology readiness level* (TRL) og *commercial readiness index* (CRI) som hjelpemiddel for å forsøke å illustrere hvor de ulike ordningene ligger i utviklings- og kommersialiseringsløpet. Teknologiutvikling kan være på enkeltkomponentnivå, men kan også dreie seg om store sammensatte systemer eller nye enkeltkomponenter inn i store systemer. Dette gjør at et prosjekt kan omfatte flere deler som er på ulikt utviklingsnivå. Det er derfor vanskelig å alltid klart definere på hvilket nivå i TRL-skalaen et prosjekt er. Av samme årsak vil det være vanskelig å si at kommersialiseringsløpet starter ved et gitt nivå, når dette også kan variere fra et prosjekt til det neste. Det er for øvrig heller ingen omforent, objektiv og tydelig definisjon på begrepene «piloting» og «demonstrasjon». Se vedlegg A8 for forklaring av skalaene.

Anbefaling vedrørende piloting- og demonstrasjonsordninger

Det er i denne rapporten allerede anbefalt åpne ordninger. Vi mener at det vil åpne for teknologi innen flere næringer og med nye formål skal kunne utvikles. Teknologiutvikling vil være viktig for å videreutvikle store viktige næringer i Norge, og teknologi vil være viktig for at klima- og bærekraftsmålene skal nås, og det vil være viktig for å skape nye næringer. Det kan være noen stordriftsfordeler knyttet til administrasjon ved å samle pilot-/demoordninger til én aktør, og det vil være i samsvar med vårt prinsipp om forenkling. Vi mener imidlertid at konsekvensen ved at et såpass viktig område mister en nødvendig kobling mot enten forskning eller næringsliv (jf. delkapittel 4.3) er betydelig større enn hva en potensiell gevinst ved samling er.

Når det gjelder fordeling av ansvar og skillelinjer mellom de to pilot-/demoordningene er det ingen av alternativene ovenfor som klart utpeker seg som en god løsning. Støtte til teknologiutviklingsprosjekter, både de som er tett knyttet til forskning og de som skjer uten forskningstilnærming, er viktig for verdiskapning innen flere sektorer. Vi anbefaler derfor at begge aktørene fortsatt har virkemidler for piloting- og demonstrasjonsprosjekter, men understreker anbefalingen om at disse ordningene bør være åpne. Dette vil føre til at Forskningsrådet og Innovasjon Norge har hver sin pilot- og demoordning. For å forenkle for brukerne og redusere overlapp, anbefaler vi videre at øvrige ordninger som retter seg mot teknologiutvikling tydeliggjøres slik at:

Støtte til teknologiutviklingsprosjekter, både de som er tett knyttet til forskning og de som skjer uten forskningstilnærming, er viktig for verdiskapning innen flere sektorer. Vi anbefaler derfor at begge aktørene fortsatt har virkemidler for piloting- og demonstrasjonsprosjekter, men understreker anbefalingen om at disse ordningene bør være åpne. Dette vil føre til at Forskningsrådet og Innovasjon Norge har hver sin pilot- og demoordning. For å forenkle

¹⁰⁹ I EU-systemet brukes ofte tre vurderingskriterier: 1) *Excellence* - innovasjonsgrad og relevans og kvalitet på FoU-aktivitetene, 2) *Impact* - verdiskapningspotensial og gevinstmuligheter og eksterne effekter, og 3) *Implementation* - Plan for FoU-prosjektet og plan for utnyttelse av FoU-resultatene for innovasjon

for brukerne og redusere overlapp, anbefaler vi videre at øvrige ordninger som retter seg mot teknologiutvikling tydeliggjøres slik at:

Støtte til teknologiutviklingsprosjekter, både de som er tett knyttet til forskning og de som skjer uten forskningstilnærming, er viktig for verdiskapning innen flere sektorer. Vi anbefaler derfor at begge aktørene fortsatt har virkemidler for pilotering- og demonstrasjonsprosjekter, men understreker anbefalingen om at disse ordningene bør være åpne. Dette vil føre til at Forskningsrådet og Innovasjon Norge har hver sin pilot- og demoordning. For å forenkle for brukerne og redusere overlapp, anbefaler vi videre at øvrige ordninger som retter seg mot teknologiutvikling tydeliggjøres slik at:

1. Teknologiutvikling som baserer seg på å tilpasse/utnytte eksisterende teknologi («near market») for å ta et nytt marked bør tilfalle forretningsdrevet innovasjon, dvs. Innovasjon Norge.
2. Teknologiutvikling hvor det kreves vesentlig FoU og/eller hvor resultatene skal være bidrag til forskningslitteraturen bør falle inn under forskningsdrevet innovasjon

Som diskutert ovenfor, bør brukerne ta stilling til hva de mener kjerneutfordringen er i tilfeller hvor det er tvil. Dersom de er usikre, eller brukerne mener begge deler er like viktige, bør de kunne søke hos begge aktørene. Vi tror derfor at bruken av fellesutlysninger bør videreutvikles for å forenkle for brukerne, også får Forskningsrådet og Innovasjon Norge ta stilling til om søknaden er støtteberettiget. Dette gjøres allerede i Pilot-E-utlysninger og i forbindelse med innovative anskaffelser (ordningene Innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser). I disse søknadsprosessene fyller brukerne ut én søknad, men kan motta støtte fra en eller flere av aktørene.

Vår anbefaling betyr i praksis at en del av midlene til pilot-/demovirkemidler i Innovasjon Norge bør overføres til Forskningsrådet og inngå i et nytt åpent virkemiddel (som også omfatter dagens DEMO2000-midler). Det er flere brukertilbakemeldinger på at et slikt virkemiddel må tildeles oftere enn en eller et få ganger per år for å være tilstrekkelig relevant. Søknadsmengden på disse ordningene er totalt sett relativt store, hvilket gjør at saksbehandlerne raskt bør kunne bygge opp en erfaring på hvilke prosjekter som bør få støtte eller ikke. Vi anbefaler derfor at denne ordningen har løpende tildelinger. Dette betyr videre at brukerne alltid kan søke gjennom en fellesutlysning fra Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Dette er med på å bidra til økt brukervennlighet.

CLIMIT Demo og Enovas pilot-/demovirkemidler

I utgangspunktet kan CLIMIT Demo betraktes som både et forsknings- og forretningsdrevet innovasjonsvirkemiddel, og er dermed et tematisk avgrenset virkemiddel knyttet til CCS. I utgangspunktet burde dette inngått i større åpne program, som vi anbefaler, at både Forskningsrådet og Innovasjon Norge bør ha. Stortinget skal i løpet av våren 2020 ta stilling til en investeringsbeslutning for gjennomføring av fullskalaprojektet for CCS i Norge. Etter samtale med brukere og aktører oppfatter vi at Gassnovas håndtering av CLIMIT Demo er svært omfattende med tanke på mobilisering, kobling av partnere og rådgiving ovenfor brukere enn øvrige aktørers involvering. Det er også sterke koblinger til fullskalaprojektet. Ved en sammenslåing og overflytting til en annen aktør kan det ta en stund før man finner en god innretning for å ivareta denne koblingen. Vi anbefaler derfor at en eventuell flytting/sammenslåing av CLIMIT Demo avventes til stortingsvedtak foreligger. Dersom CCS-satsingen videreføres bør det avsettes øremerkede midler hos Forskningsrådets og Innovasjon Norges pilot-/demoordninger.

Når det gjelder Enovas virkemidler på dette området er vårt mandat begrenset til grenseflater mot deres ordninger. Områdegjennomgangen av klimarettede støtteordninger og grenseflategjennomgangen fra 2016 har allerede påpekt overlappende formål og berøringspunkter på dette området, og vi er enige i at dette er et område hvor det, etter vår mening, er rom for forbedring.

Inntil videre bør både Gassnova (og Enova) inkluderes i arbeidet med fellesutlysninger for å gjøre dette på en best mulig måte for brukerne.

A3 Innovative offentlige anskaffelser

LUP¹¹⁰ mottar om lag halvparten av sin finansiering fra NFD, men er eid av NHO, KS, IN, Difi og Forskningsrådet. Vårt mandat begrenser dermed våre anbefalinger til hovedsakelig å dreie seg om finansieringen fra NFD (10 millioner i 2018). Den totale finansieringen til LUP var i 2018 på om lag 20 millioner årlig. Evalueringer som foreligger viser at programmet har god nytte, hvilket også framkommer av Meld. St. 22 (2018-2019). Flere intervjuer og innspill til områdegjennomgangen bekrefter dette.

Metoden er stadig under utvikling med formål om å øke det offentliges bruk av innovative anskaffelser ytterligere. Behovet understrekes i forbindelse med KMD sitt arbeid med stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor, som skal legges fram senest 1. kvartal 2020. I bakgrunnen for dette arbeidet står det blant annet: «Flere kommuner og offentlige virksomheter tenker i dag nytt og innoverer, men det er fremdeles mye mer som kan gjøres. Arbeidet med innovasjon og spredning av innovasjon bør derfor prioriteres høyere, og det bør arbeides mer systematisk for å få til den omstillingstakt som det offentlige trenger framover. Det er i dag ingen felles, helhetlig nasjonal politikk for hvordan vi skal tilrettelegge for innovasjon i offentlig sektor, selv om mange aktører arbeider med avgrensede innsatser innenfor sitt fagfelt.»¹¹¹

I vårt arbeid har vi identifisert flere av de overnevnte «avgrensede innsatsene». Det er arbeides med offentlig-privat innovasjon hos både Forskningsrådet, Innovasjon Norge, LUP og DOGA. Rundt LUP har vi identifisert koblinger til både Difi (DFØ fom. 1. januar 2020¹¹²), som ansvarlig for utforming av maler og veiledere for alle offentlige anskaffelser; til Innovasjon Norge og Forskningsrådet, som blant annet gir finansiell risikoavlastning for innovasjonsprosjekter som foregår i samarbeid med bedrifter og offentlige aktører (Innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser); og til Doga, hvor de har en samarbeidsavtale rundt offentlig-privat samarbeid.

Behovet og evalueringene tilsier at metoden innovative anskaffelser bør videreføres, og en nedleggelse har ikke blitt vurdert. Området er imidlertid fragmentert, og vi har derfor sett på ulike måter å organisere dette arbeidet på. I vårt arbeid har vi vurdert fire ulike alternativer å videreføre programmet på: 1) Videreføring av dagens organisering som separat program, 2) Innplassering av LUP i DFØ, 3) Innplassering av LUP i Innovasjon Norge, og 4) Etablere LUP som en selvstendig aktør.

Dagens programorganisering (alt. 1) gir gode resultater, men har en del utfordringer. Som program, med tidsavgrensede programperioder, gir det stor uforutsigbarhet for de ansatte og dermed for programmet som helhet. LUP opplyser at tidligere ansatte med nøkkelkompetanse har oppgitt at usikkerhet rundt programmets framtid (mot programperiodeslutt) som hovedårsak til at de har sluttet. Med kun 12-13 ansatte er LUP svært sårbare for turn-over, og vår vurdering er at en mer permanent organisasjonsform vil skape bedre forutsetninger for å beholde viktig kompetanse.

LUP selv framhever to ting som gjør deres innsats for å øke innovative offentlige anskaffelser god – metoden og deres organisering som en frittstående enhet. Som en frittstående enhet har de en autonomi som igjen legger til rette for fleksibilitet i arbeidet, både i valg av prosjekter og i videreutvikling av metoden. LUP framhever også en fordel ved å være «nøytrale» - i form av at de gjennom sine eiere representerer både kjøpersiden, leverandørsiden og virkemiddelapparatets aktører. Programmets tilstedeværelse i seks norsk byer, samlokalisert med NHO, er også viktig for å øke kunnskapen om og bruken av innovative anskaffelser i ulike offentlige virksomheter i landet.

Vår vurdering er at det er en risiko for at LUP blir mindre fleksibel dersom det innplasseres i DFØ. Det virker å være et godt og fruktbart samarbeid mellom disse virksomhetene i dag, da (dagens) Difi på den ene siden utformer maler, veiledere og verktøy for offentlige anskaffelser, mens LUP fasiliteter innovative anskaffelsesprosesser for både offentlige virksomheter og leverandører. Det kan tenkes at dette samarbeidet blir enda bedre ved en sammenslåing, men det er også en risiko i form av DFØs manglende kontakt med leverandørindustrien kan være hemmende for programmet. Også i forbindelse med spredningseffekten byr sammenslåing til DFØ på noen utfordringer. Større spredning, også geografisk, er viktig for å øke kunnskap om innovative anskaffelse i all offentlig sektor. LUP selv

¹¹⁰ Se beskrivelse i kapittel 2.5.1.

¹¹¹ <https://www.offentliginnovasjon.no/om-arbeidet/>

¹¹² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/samler-digitaliseringsinnsatsen-i-ett-direktorat/id2632365/>

bekrefter et ønske om å øke ressursinnsatsen for å skape større spredning.¹¹³ DFØ har ikke like bred geografisk tilstedeværelse, og det vil derfor kreve mer ressurser for å bygge opp en like stor eller større landsdekkende funksjon.

I motsetning til DFØ, har Innovasjon Norge en landsdekkende tilstedeværelse som i dag er større enn hva LUP har. Dette gir dermed mulighet til ytterligere geografisk dekning av kompetanse om innovative offentlige anskaffelser dersom LUP legges til dit. I Innovasjon Norge vil LUP ha gode muligheter til å ha tilstedeværelse i alle de nye fylkeskommunene, og samtidig beholde et sentralisert kompetansesenter for utvikling av programmet. Det kan også være andre synergieffekter ved å innplassere LUP i Innovasjon Norge. Blant annet vil koblingen til programmene Innovasjonspartnerskap og Innovasjonskontrakter styrkes. Disse ordningene gir i dag finansiell støtte til flere av de samme prosjektene som LUP er med på å fasilitere. Vår anbefalte innlemming av DOGA i Innovasjon Norge vil også sørge for en tettere kobling, eventuelt samorganisering, med miljøet i DOGA. At Innovasjon Norge, DOGA og LUP i dag ser verdien av hverandres tilbud gir dermed liten grunn til bekymring for at en eventuell overføring til Innovasjon Norge av programmet skulle påvirke hvordan programmet drives og utvikles.

LUP framhever at dagens finansieringsmodell kan være vanskelig å videreføre dersom LUP organiseres inn i Innovasjon Norge eller DFØ. NFDs tilskudd på 10 millioner utgjør i dag halvparten av finansieringen. Den andre halvparten kommer fra programmets partnere. Med unntak av NHO og KS, består partnerskapet av fylkeskommuner, departementer, statlige virksomheter og byer. I den siste halvparten av finansieringen utgjør fylkeskommuner og øvrige departementer ca. 5 millioner i inntekter (som fortsatt vil kunne gi finansiering i IN/DFØ gjennom tilskudds-/oppdragsbrev) og NHO, KS og 11 byer og 11 statlige virksomheter for de siste ca. 5 millionene. Fra et nasjonaløkonomisk perspektiv vil imidlertid de finansielle kostnadene knyttet til bortfall av partnerskapsfinansieringen kun være knyttet til finansieringen fra NHO og KS' finansiering. Bortfall av partnerfinansieringen vil imidlertid kreve endring av finansieringen.

Et annet aspekt ved partnerskapsmodellen som LUP framhever er at denne bidrar til programmets utvikling. Ifølge LUP har partnernes innspill til metoden vært kritisk for programmets utvikling og suksess. LUP hevder videre at de vil miste en slik involvering dersom de organiseres sammen med en annen aktør. Tilbakemeldinger og innspill fra brukere er en viktig del i all virkemiddelutforming og i virkemiddelevalueringer, også hos f.eks. Innovasjon Norge. Dersom brukerne er opptatt av å bruke virkemidlet videre, er det derfor få holdepunkter for å si at de ikke vil involvere seg dersom virkemidlet flyttes til Innovasjon Norge og gjennomføres som tidligere.

Det kan argumenteres for at LUP mister sin forankring mot leverandørindustrien dersom NHO ikke er med som medeiere, men samtidig er Innovasjon Norge ment å støtte alle norske bedrifter, inkludert NHOs medlemmer. Selv om LUP arbeider mot alle innkjøpere og leverandører, uavhengig av om de er representert via partnerne og eierne, kan det også argumenteres for at de uten en formell tilknytning til NHO blir mer nøytrale, og dermed er nøytrale overfor gründere og mindre bedrifter som ikke har medlemskap i NHO. LUP hevder også at de i dag har en objektiv rolle blant virkemiddelaktørene som er nødvendig for å hente andre virkemidler der de finnes, og at mange av prosjektene ikke har behov for f.eks. finansiell risikoavlastning. Markedssvikt er uansett det som avgjør om virkemidler skal tildeles, og dersom markedssvikten krever virkemiddelbruk fra en annen aktør vil dette fortsatt være mulig – henvisning på tvers av virkemiddelapparatet foregår i stor grad i dag. Programmet bør uansett valg ha en sterk kobling mot IN, NFR og DOGA.

Gitt resultatene som er oppnådd mener vi at programmet bør videreføres, men at det vil være hensiktsmessig at LUP finner en mer permanent form enn som et program. Vi mener en overflytting av LUP til Innovasjon Norge framstår som et bedre alternativ enn sammen med DFØ spesielt med hensyn til geografisk dekning og for at den generelle virkemiddelkompetansen bør samles for å skape sterkere fagmiljøer. Sammen med DOGA og det øvrige miljøet som allerede arbeider med offentlig-privat innovasjon i Innovasjon Norge, vil dette være med på å redusere antallet «avgrensede innsatser» og samtidig redusere virkemiddelapparatets totale fragmentering. Innovasjon Norge har en landsdekkende organisasjon som kan øke spredningseffekten av innovative anskaffelser.

Dersom anbefalingen ikke vedtas, vil vi likevel anbefale at LUPs organisasjonsform endres (alt. 4), slik at LUP blir en selvstendig aktør. Dette vil være en enkel måte å skape mer forutsigbarhet på og skape mer permanente rammer for de ansatte. Aktøren kan enten organiseres som en stiftelse eller som et aksjeselskap. Vi har ikke gjort en detaljert vurdering av disse to tilknytningsformene, men vi mener at begge kan legge til rette for at dagens administrative samarbeid med NHO og involveringen fra alle eierne kan foregå på samme måte som i dag, enten gjennom plass i styret eller på eiersiden ved valg av aksjeselskapsformen.

¹¹³ Dette framkommer gjennom intervjuer og «Programbeskrivelse LUP 3.0».

A4 Design og arkitektur Norge

Design og arkitektur Norge (DOGA) skal bidra til bærekraftig samfunnsutvikling gjennom fokus på økt kvalitet ved bruk av design og arkitektur i både næringsliv og offentlig sektor.

Både DOGA og Innovasjon Norge har i dag flere virkemidler for designbasert innovasjon. Virkemidlene er likeartede, og begge miljøene er relativt begrenset i størrelse. Vi anbefaler derfor at disse miljøene samles, og at det samlede miljøet har ansvar for blant annet:

- Designdrevet innovasjonsprogram (DOGA), en tilskuddsordning som dekker inntil 50 prosent av kostnadene knyttet til utvikling av idéfasen i en innovasjonsprosess for private foretak, organisasjoner eller institusjoner.
- Et mer samlet og forenklet tilbud for kompetanseutvikling for designdrevet innovasjon gjennom digitale verktøy og kurs. Denne porteføljen består i dag av tilbud som for eksempel At One (DOGA), Fra idé til marked (Innovasjon Norge), og Innovasjonsverksted (Innovasjon Norge).

Selv om dagens overnevnte tilbud ikke er identiske er de delvis overlappende og bidrar til at lignende kompetanse dubleres i to organisasjoner. Dette er relativt små ordninger knyttet til ett felt, og en sammenslåing vil gjøre at relevant kompetanse samles på ett sted, som igjen gir økt kostnadseffektivitet og er forenkler for brukerne. DOGA som selvstendig aktør kan være en viktig nisjeaktør som gir større fleksibilitet og representerer en tydeligere satsing på design- og brukersentrert innovasjon. Vi mener imidlertid ikke at det er noe i Innovasjon Norge som ødelegger en slik ambisjon. Tvert imot vil en samling gjøre at færre parallelle aktiviteter og strategier på området bygges, slik at mer ressurser kan brukes på kjernevirksomheten og dermed bidrar til økt bruk av designmetode.

Den overordnede vurderingen er derfor at det anses som hensiktsmessig å samle miljøene som jobber med dette feltet. Vi ønsker likevel å trekke fram at DOGA også har oppgaver og virkemidler som ligger i grenseflaten eller utenfor områdegjennomgangens mandat. Dette gjelder deres aktiviteter knyttet til arkitektur, byutvikling og innovasjon i offentlig sektor. Vi anser det som uproblematisk at også denne virksomheten også samles med den tydelig næringsrettede delen. I innspill til områdegjennomgangen peker DOGA selv på at det er flere synergier mellom byutvikling og arkitektur og eksempelvis innovative offentlige anskaffelser og bygg- og eiendomsvirksomheten i Siva. DOGAs arbeid mot innovasjon i offentlig sektor gjennom for eksempel StimuLab (samarbeid med Difi) tar utgangspunkt i samme metode for innovasjon og tjenstedesign. Dette arbeidet kan ofte resultere i løsninger som må utvikles i samarbeid med næringslivet.

Design som metode, er nyttig både for gründere og etablerte bedrifter. Innovasjon Norge har et større nedslagsfelt enn DOGA i dag, og vi tror dermed DOGAs ansvar for å fremme design som metode vil kunne nå flere brukere og dermed ha større effekt enn om de er organisert separat. DOGA og Innovasjon Norge samarbeider allerede i dag på flere arenaer slik som felles pilot for eksportprogram for design- og ferdigvareindustrien og gjennom Innovasjon Norge sin deltakelse i DIP sitt programstyre. Nærings- og fiskeridepartementet har også gitt beskjed til begge aktørene om at deres mest relevante programmer og virkemidler skal ses i sammenheng.¹¹⁴

Vi anser DOGA som dyktige på et felt som stadig blir viktigere og foreslår derfor at det bygges et større miljø rundt DOGA som har ansvaret for virkemidler innenfor designdrevet innovasjon. Vi mener at det vil være forenkler og mer kostnadseffektivt at dette miljøet organiseres som en del av Innovasjon Norge med den øvrige porteføljen for forretningsdrevet innovasjon. DOGA kan ha en delvis autonom profil, enten som et datterselskap lagt inn under divisjonsledelsen eller som eget senter. Endelig valg bør baseres på økt brukervennlighet/oversiktlig og å realisere stordriftsfordeler på de områder hvor det er lik kompetanse og i administrasjon. I en fremtidig organisering bør DOGAs internasjonale rolle og nettverk ivaretas. Når det gjelder DOGAs øvrige portefølje (arkitektur og innovasjon i offentlig sektor), kan dette som nevnt tas med inn i Innovasjon Norge, men at dette bør avklares nærmere med eier/opdragsgiver.

¹¹⁴ Design og arkitektur Norge (DOGA) tilskuddsbrev 2019, Nærings- og fiskeridepartementet, 2019

A5 Forskningsrådets senterordninger

Forskningsrådet gir i dag støtte til fire typer sentre innenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet: Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), Forskningscentre for miljøvennlig energi (FME), Forskningscentre for petroleum (PETROSENTER) og Forskningscentre for klinisk behandling (FKB).¹¹⁵

SFI-ordningen ble første gang utlyst i 2005. I SFI-ene skal det utvikles kompetanse som på sikt skal bidra til innovasjon og verdiskaping. I disse sentrene skjer forskningen i samarbeid mellom bedrifter og forskningsmiljøer. SFI-ordningen er åpen for alle temaer, og mange er tverrfaglige. Blant SFI-ene finner man flere miljøer innenfor sterke forskningsbaserte næringer, som blant annet petroleum, maritim industri og havbruk. Basert på fagkompetanse og nye forskningsresultater skal disse sentrene utvikle bærekraftige løsninger og tjenester. Samtidig finner man flere SFI-er innenfor andre fagfelt med store behov for forskningsbasert innovasjon. I 2017 og 2018 ble det tildelt henholdsvis 279 og 273 millioner til totalt 24 sentre.¹¹⁶

FME-ene består av en lignende konstellasjon som SFI-ene, med tverrfaglig deltakelse fra både næringsliv og forskningsmiljøer. Målene til FME-ene er derimot noe snevrere definert; et komplementært nettverksvirkemiddel til ENERGIX- og CLIMIT-programmene, som til sammen skal utgjøre størstedelen av en målrettet satsing mot området miljøvennlig energi. FME-ene ble etablert som et resultat av Stortingets klimaforlik i 2008 for å øke innsatsen på forskning innenfor miljøvennlig energi.¹¹⁷ Det er åtte teknologisk rettede FME-er i drift. I tillegg ble det i mai 2019 startet opp to nye samfunnsvitenskapelige FME-er som erstatter de tre samfunnsvitenskapelige FME-ene som ble etablert i 2011. Det ble i 2017 og 2018 tildelt om lag 154 og 163 millioner til FME-ene, størstedelen (om lag 80 prosent) til de teknologiske.

PETROSENTER-ordningen ble opprettet i 2013, og de to første sentrene ble etablert samme år. Ordningen er ment til å mobilisere til og risikioavlaste langsiktig og målrettet forskning rettet mot å løse definerte utfordringer for utnyttelse av petroleumsressursene. I 2018 ble det godkjent nok et senter som vil starte opp i 2019. Dette senteret vil fokusere på lavutslipp i utvinning av petroleum på norsk sokkel, og skal bidra til at også petroleumsvirksomheten på norsk sokkel understøtter klimareduksjonsmålene. Det ble i 2017 og 2018 tildelt hhv. ca. 21 og 20 millioner til de to sentrene.¹¹⁸

FKB er en nasjonal senterordning som ble opprettet i 2018 for å følge opp HelseOmsorg21-strategien. Sentrene skal blant annet gjennomføre kliniske studier, bidra til innovasjon i behandling og legge til rette for at forskningsmiljøer, andre offentlige aktører og næringsliv kan gjennomføre FoU-prosjekter i samarbeid. Det er foreløpig kun ett senter som er i etableringsfasen. Det er til dette bevilget 20 millioner årlig i perioden 2019-2027.

Forskningsrådets fire senterordninger har en rekke likheter: Varigheten på sentrene er den samme (5+3 år); samtlige vektlegger høy forskningskvalitet og innovasjonsgrad; tverrfaglig samarbeid mellom forskningsmiljø og forskningsintensive bedrifter; internasjonalt samarbeid; og høy grad av deltakelse fra UoH-sektoren, blant annet for å utdanne doktorgradsstipendiater. FME-ene, Petrosentrene og FKB skiller seg fra SFI ved at de har et tematisk fokus.

Vi mener det er uhensiktsmessig å ha fire senterordninger, styrt av fire ulike miljøer i Forskningsrådet, av flere grunner. For det første bør bærekraft og klimafokus, som en global samfunnsutfordring, være et kriterium for alle programmer. Dette gjør at «bærekraftsperspektivet» i FME bør tas inn i samtlige senterordninger. Dette ekskluderer ikke forskningsprosjekter rettet mot petroleumsindustrien, men gir enda større insentiv for å drive utvinning på en mer klimavennlig måte. Opprettelsen av det siste petrosenteret er et eksempel på at det er mulig å kombinere klima- og miljøfokus sammen med forskning på petroleumsutvinning. Det går også an å konstruere kriteriene slik at sentre som scorer lavt på et slikt «klimakriterium», likevel kan nå opp i konkurransen dersom det scorer høyt nok på andre kriterier.

Et samlet senterprogram for de næringsrettede senterordningene vil også gjøre det enklere for brukerne, samtidig som det sikrer en sterkere nasjonal konkurranse. Etter vår mening er det flere av sentrene som eksisterer i dag som kunne mottatt støtte fra flere av senterordningene, og Forskningsrådet kan dermed velge de beste prosjektene uavhengig av fokus. Man kan likevel styre typen av søknader ved å ha ulike øremerkede midler til tematiske utlysninger, men innenfor et åpent program, forvaltet av en og samme enhet.

¹¹⁵ Forskningsrådet har også en senterordning for fremragende forskning (SFF). Disse sentrene er i større grad knyttet til internasjonale samarbeidsprosjekter og skiller seg derfor fra de øvrige senterordningene.

¹¹⁶ Programrapport 2018 for Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), Forskningsrådet.

¹¹⁷ Programrapport 2018 for ENERGIX (ENERGIX, FME, CLIMIT), Forskningsrådet

¹¹⁸ Programrapport 2018 for Forskningscentre for petroleum (PETROSENTER), Forskningsrådet

A6 Markedet for tidligfasekapital og omfang av markedssvikt

De aller fleste utviklede land operer med statlig støttede egenkapitalvirkemidler som retter seg mot bedrifter i tidligfase. Utgangspunktet er at slike bedrifter blir tilført for lite privat kapital fordi investorene ikke klarer å skille mellom gode og dårlige prosjekter. Dette gjelder både for tilbydere av egenkapital og fremmedkapital. Å påvise kapitalmarkedssvikt er en utfordrende metodisk oppgave, og det er en pågående debatt i hvilken grad innovative entreprenørselskap med positiv nåverdi faktisk opplever betydelige likviditetsbegrensninger (Parker, 2009).¹¹⁹ Litteraturen trekker dog samlet i retning av at det finnes gode teoretiske argumenter samt solide empiriske studier som understøtter at det er imperfeksjoner i kapitalmarkedene for bedrifter i tidlig fase. Lee mfl. (2015) peker på at gapet mellom etterspørsel og tilbud til finansiering er spesielt stort for innovative selskaper, som også er målgruppen til de aller fleste egenkapitalvirkemidlene. For innovative bedrifter gjelder det også at virksomhetene gjennom sin innovasjon kan skape positive kunnskapseksternaliteter som kan rettferdiggjøre tilførsel av statlige subsidier.

Kapitaltilgangsutvalget peker på at det generelt er god tilgang på kapital i norsk næringsliv men at kapitalintensive bedrifter i en vekst og skaleringsfase fort møter kapitalbegrensninger fordi markedet for emisjoner i størrelsen opp til 20 millioner kroner er underutviklet. Dette kan særlig ramme bedrifter som skal gjennom en kapitalkrevende skalering i internasjonale markeder.

I Grimsby med flere (2017) kartlegges emisjonsaktiviteten i ulike typer norske foretak. Dette er et mål på ekstern egenkapitaltilførsel. Studien finner ingen åpenbare hull i kapitalmarkedet i form av at bedrifter som er unge og kapitalintensive (J-kurve bedrifter) tilføres mindre emisjonskapital. Den påviser heller ikke et hull i form av at det gjennomføres uforholdsmessig få emisjoner i størrelsen 3-15 millioner kroner. En viktig indikator for tilbud av tidligfasekapital er omfanget av aktive eierfonds investering i Norge (herunder såkornfond og venturefond). I følge statistikken til NVCA/Menon Economics har norske venturefond økt sin aktivitet med over 50 prosent de siste tre årene (2016-2018) sett opp mot de tre årene før. I 2017 og 2018 så vi også et kraftig oppsving i norske såkornfonds investeringer. Men for venturefondene har fokuset på norske bedrifter svekket seg markant. Det er tydelige tegn til at en større andel av ventureinvesteringene plasseres utenfor Norge. Antallet nyinvesteringer innen venture i Norge ligger nå litt høyere enn under oljebremserperioden, men under nivået for de foregående årene. Utviklingen er litt overraskende i lys av at det har blitt opprettet en rekke nye investeringsfond de siste tre årene. I løpet av arbeidet vårt har vi identifisert ca. 25 nye fondsstrukturer etter 2014 som fokuserer på tidlig fase. Ved nærmere undersøkelse ser man at mange av disse fondene retter seg mot såkornsegmentet og at de få venturefondene som har kommet opp gjennomgående har et mer internasjonalt fokus.

For såkornfondene ser det derimot ut til at veksten har gitt en markant økning i investeringer i Norge. Denne veksten i såkornkapital faller tidsmessig sammen med innfasingen av de nye såkornfondene i bølge 3 og etableringen av en rekke private fondsinitiativ innen dette segmentet de siste årene.

I perioden 2010 – 2015 sto Investinor for nær halvparten av den kapitaltilførselen som gikk igjennom venturefond til norske selskaper. I denne perioden var det gjennomgående vanskelig å hente investeringskapital til slike foretak, ettersom både finanskrisen og oljebremsen la en demper på viljen til å satse på risikoinvesteringer. Slik sett kan man hevde at Investinor fylte en viktig rolle som konjunkturrell stabilisator gjennom denne perioden. I perioden etter 2016 har Investinor spilt en mer moderat rolle.

Det er lite samfunnsøkonomisk litteratur som løfter frem problemer med markedssvikt i kapitalmarkedene for mer modne bedrifter. Det er vanskelig å argumentere for behov for statlige kapitaltilførsel i disse markedene og derfor vanskelig å finne et relevant næringspolitisk rasjonale for statlig kapitaltilførsel inn i store oppkjøpsfond.

¹¹⁹ Det finnes godt metodisk utformede studier som adresserer denne årsakssammenhengen ved å se på om personer som ved en tilfeldighet har blitt rike har større sannsynlighet for å starte et selskap. Eksempelvis finner Adelino mfl. (2015) basert på amerikanske data, at entreprenører som tilfeldigvis bor i områder med sterk boligprisvekst har lettere for å få lånefinansiering fordi de har tilgang på pant, og at dette også fører til en sterkere vekst i sysselsetting. Dette er en sterk indikasjon på at tilgang på panteverdier er viktig for selskapers muligheter til å vokse. Fairlie og Krashinsky (2012) anvender tre separate metodikker – etterbetaling av lønn ved oppsigelse, simulering av modell med positiv korrelasjon mellom sparing og humankapital og eksogene sjokk i huspriser – som alle viser en positiv sammenheng mellom formue og sannsynligheten for å starte et eget selskap. Basert på norske data, finner Hvide og Møen (2010) en positiv sammenheng mellom eierens formue og størrelsen på oppstartsselskapet. Deres analyser indikerer imidlertid at lønnsomheten blant selskapene med den rikeste fjerdedelen av gründere er lavere, hvorav de spekulerer i at selskaper med rike gründere kan ha «for god» tilgang på finansiering slik at ressursene brukes mindre effektivt.

Samlet sett synes utviklingen å trekke i retning av at markedet for tidligfasekapital har blitt tilført langt mer privat kapital enn tidligere år, både i såkorn og venturefasen. Samtidig ser vi at venturefondene reduserer sin eksponering i Norge og øker fokuset i utlandet. Det grunn til å tro at man finner et tilsvarende mønster for utenlandske fonds investeringer i Norge. I hvilken grad dette mønsteret er et resultat av at venturemiljøene blir stadig mer internasjonale og spesialiserte i sin strategi eller om dette handler om lav tilgang på gode case i Norge er ikke lett å stadfeste, men vi tror at det er viktig å ta inn over seg at utfordringen kan være kvalifisering av selskaper for venture-investeringer (skape «deal-flow») og at trenden trekker i retning av at selskaper med et betydelig internasjonalt skaleringspotensial fort ser behovet for å koble seg til større internasjonaliserte venturemiljøer som har evnen til å løfte casene ut i store markeder.

A7 Oppgavefordeling: Anbefalt arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå

I kapittel 4 presenterer vi et analytisk rammeverk for å vurdere om ansvaret for virkemidler bør ligge på nasjonalt eller regionalt nivå – eller en kombinasjonsløsning. Dette rammeverket – og anvendelsen av det på de næringsrettede virkemidlene – er nærmere beskrevet i dette appendikset.

Rammeverket består av seks faktorer som enten trekker i retning av at virkemidlene bør forvaltes regionalt/lokalt eller trekker i retning av at de bør underlegges et nasjonalt ansvar.¹²⁰

De to første kriteriene trekker i retning av å legge oppgaver til et regionalt nivå, mens de fire neste trekker i retning av nasjonalt ansvar. Dette er illustrert i figuren til høyre. I tillegg til disse seks samfunnsøkonomiske effektivitetskriteriene er det naturlig at man i valg av oppgavefordeling også forholder seg til politiske mål og beslutninger. Intensjonen med regionreformen er å styrke det regionale nivået, noe som trekker i retning av å desentralisere oppgaver. Dette politiske kriteriet er imidlertid vanskelig å vurdere opp mot de seks verdiskapingskriteriene, så vi har ikke vektlagt regionalpolitiske hensyn i vurderingene av de enkelte virkemidlene.



Figur 21: Rammeverk for vurdering av nasjonal versus regional/lokal plassering av oppgaver.

Nedenfor går vi nærmere inn på de seks faktorene.

(i) *Behov for nærhet til brukerne – utnytte nærhetskompetanse.* Dersom behovet for nærhet til brukerne er stort bør også forvaltningen av virkemidlene skje lokalt eller regionalt. Dette behovet dukker opp når man har et sterkt innslag av geografisk betinget markedssvikt i form av stedsspesifikke informasjonsskjevheter.

Et eksempel på slike informasjonsskjevheter er de lokale sparebankenes evne til å redusere slike skjevheter gjennom nærhet til kundene. Grimsby (2015), Mjøs, Herpfer og Schmidt (2015) viser at lokalbankene i Norge utnytter sine informasjonsfortrinn og oppnår høy lønnsomhet basert på en portefølje av lånekunder som normalt vil anses som mer risikabel av større nasjonale banker. Dette fenomenet betegnes gjerne som Kirkespir-fenomenet, og berører alle som kan utnytte lokale kunnskapsfortrinn.

(ii) *Behov for regional koordinering – realisere smart spesialisering.* Dersom en region har en særlig spesialisert næringsstruktur med mye interaksjon mellom spesialiserte aktører tilsier teoriene om regionale innovasjonssystemer og smart spesialisering at offentlige virkemiddelaktører bør ha god kjennskap til denne næringsstrukturen. Man kan i prinsippet ha denne kjennskapen som nasjonal aktør, men komplekse leveransestrukturer og kunnskapsmiljøer kan lettere følges opp lokalt eller regionalt.

Dette kriteriet er konsistent med oppgavefordelingsutvalgets regel om at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.

(iii) *Stordriftsfordeler i organisering og i fagmiljøer.* Oppgaver som lett lar seg forvalte av samme aktør og der slik forvaltning kan gi stordriftsfordeler bør legges dit kostnadene blir lavest. Et eksempel på dette er oppgaver som lar seg digitalisere eller rutinisere. I virkemiddelapparatet vil dette være aktuelt for virkemidler som er i stor grad er rettighetsbaserte eller som krever enkle vurderinger i forbindelse med små tildelinger av ressurser.

¹²⁰ Rammeverket er basert på flere teoretiske innfallsvinkler: Teori om markedssvikt, herunder geografisk betinget markedssvikt/negative eksterne effekter av agglomerasjon (se Menon-rapport 20/2015); nasjonale innovasjonssystemer og EUs «Smart Specialisation Strategy (S3)»; teorier om «local public goods» (se Tiebout, 1957/Besley og Coate 2003); samt Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22).

Dersom oppgaver krever omfattende spesialistkompetanse, for eksempel faglig og teknisk spisskompetanse, vil man kunne få behov for å sentralisere oppgaveansvaret. Virkemidler som eksempelvis retter seg mot smale teknologiske felt vil lett kunne høste gevinster av at forvaltningen er sentralisert til et sted der denne kompetansen er tilstede.

(iv) *Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering – like kvalitetskriterier over hele landet.* Dersom oppgavene eller virkemidlene krever systematisk evaluering og kvalitetsvurdering, eksempelvis fordi det er usikkert om effektene er signifikante eller fordi effektene er vanskelige å vurdere i hvert enkelt tilfelle, vil det være hensiktsmessig å legge oppgavene til en mer sentral aktør, fordi denne aktøren lettere kan sammenligne effekter og kvalitet på tjenestene. Når dette er sagt, så er det fullt mulig å tenke seg en distribuert forvaltning av oppgaver samtidig som man opererer med en sentralisert evaluerings- og kvalitetssikringsenhet.

(v) *Nasjonal konkurransearenaer – unngå regional suboptimering.* Når mange regionale eller lokale aktører skal forvalte det samme næringsrettede virkemiddelapparatet oppstår det en fare for at prosjekter som burde fått tilskudd, lån eller rådgivning likevel ikke får det fordi antall gode prosjekter er stort i en region men lite i en annen. Det er lett å tenke seg en situasjon der mange gode verdige prosjekter ikke får hjelp fordi man opererer med 11 parallelle seleksjonsmodeller som samlet ikke klarer å velge ut de beste prosjektene. Det er dette vi betegner som fare for regional suboptimering.

Det samme fenomenet omtales gjerne som behovet for en nasjonal konkurransearena. Årsaken er at man på visse områder ser et stort potensial for regional suboptimering. Når dette kombineres med behov for spesialisert vurderingskompetanse, blir det fort tydelig at en nasjonal aktør bør ta ansvar for oppgaven.

Dette kriteriet er konsistent med oppgavefordelingsutvalgets regel som tilsier at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

(vi) *Store nasjonale satsinger – evne til å gjennomføre «missions» nasjonalt.* Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter koordinering på tvers av regioner, sektorer og aktører og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Anvendelse av de seks kriteriene på de næringsrettede virkemidlene

I tabellen under skisserer vi en modell for hvordan rammeverket legger føringer for hvem som bør fylle de ulike oppgavene skissert over. Modellen har to ytterpunkter:

- (A) Nasjonalt oppdragsgiver- og forvalteransvar med nasjonalt eierskap til virkemiddelet.
- (D) Regionalt oppdragsgiver- og forvalteransvar med nasjonalt eierskap til virkemiddelet.

Mellom disse ytterpunktene har modellen to varianter hvor det nasjonale og regionale kombineres: (B), hvor fylkeskommunene gir oppdragsgiveransvaret men nasjonale aktører forvalter (virkemiddelaktører), og (C), hvor både oppdragsgiveransvaret og forvaltningen legges regionalt, men hvor søknader/ saksbehandling vurderes av en nasjonal aktør for å sikre enhetlige og konsistente kvalitetsvurderinger.

Tabell 8: Kriterier for oppgavefordeling.

	Behov for nærhet til brukerne	Behov for regional koordinering	Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering	Stordriftsfordeler i organisering og spesialkompetanse	Nasjonale konkurransearenaer	Store nasjonale satsinger
(A) Nasjonalt oppdrag og forvaltning			X	X	X	X
(B) Regionalt oppdrag, men nasjonal forvaltning		X	X	X	X	
(C) Regionalt oppdrag og forvaltning, men nasjonal kvalitetsvurdering	X	X	X			
(D) Regionalt oppdrag og forvaltning	X	X				

Dersom et virkemiddel skårer høyt på de to første og lavt på de fire neste, er vurderingen enkel. Da bør ansvaret ligge regionalt, det vil si rent regionalt forvaltede virkemidler uten noen form for nasjonal involvering. Skårer et virkemiddel lavt på de to første og høyt på de fire neste, blir konklusjonen motsatt. Da bør virkemiddelet forvaltes nasjonalt uten noen form for regional involvering.

Har virkemiddelet egenskaper som trekker i både regional og nasjonal retning, blir det mer komplisert. Det sentrale poenget i modellen er da at man ikke trenger å velge mellom en nasjonal og en regional løsning. I stedet kan man velge en mellomløsning som på samme tid ivaretar behovet for regionalt ansvar og behovet for nasjonale tildelingskriterier og utnyttelse av stordriftsfordeler. Disse mellomformene skaper fleksibilitet og økt potensial for effektiv virkemiddelforvaltning. Siden vi anbefaler at eierskapet til alle virkemidler bør ligge nasjonalt, konsentrerer vi oss i det følgende om fordelingen av oppdragsgiver- og forvaltningsoppgavene. De fire nivåene av oppgavefordeling blir da som følger:

(A) Nasjonale oppdrag og nasjonal forvaltning

Dersom oppgavene innehar vesentlige nasjonale stordriftsfordeler og det er ønskelig med nasjonal seleksjon for å sikre at det er de beste prosjektene som får tildeling og dermed redusere faren for regional suboptimering, og/eller når oppgavene knyttes opp til større strategiske satsinger, bør både oppdragsgiveransvar og forvaltning håndteres nasjonalt. Hovedtyngden av det næringsrettede virkemiddelapparatet er organisert slik i dag. Alle Forskningsrådets programmer, klynge- og katapultprogrammene, inkubator- og næringshageprogrammet og SkatteFUNN, er eksempler på virkemidler som forvaltes av nasjonale aktører på oppdrag fra ulike departementer. Det samme gjelder for virkemidlene til nasjonale aktører som DOGA, Gassnova, Enova, Investinor, Argentum FHF og Sjømatrådet.

(B) Regionale oppdrag og nasjonal forvaltning

Dersom nærhet til brukerne er viktig, men det er vesentlige stordriftsfordeler i fagmiljøer og forvaltning, og det er behov for nasjonale kvalitetsvurderinger, samt at det er betydelig fare for regional suboptimering, bør oppgaven *forvaltes* nasjonalt, mens oppdragsgiveransvaret kan ligge regionalt. På den måten blir kriteriene som trekker i retning av det regionale nivå ivaretatt gjennom fylkeskommunenes oppdrag, mens kriteriene som trekker i nasjonal retning blir ivaretatt gjennom forvaltningen. Konkret kan dette foregå ved at fylkeskommunene kan åpne for at bedrifter og kunnskapsaktører i sin region kan søke på midler på et program/en ordning som forvaltes av en nasjonal aktør. Blir søknadene akseptert av den nasjonale aktøren, dekker fylkeskommunen kostnadene for «sine» brukere. Velger en fylkeskommune å ikke prioritere det aktuelle virkemiddelet, kan ikke bedrifter og kunnskapsaktører i regionen søke. Det er ingen eksempler på en slik kombinasjon av regionale oppdrag og nasjonal forvaltning i dagens virkemiddelapparat, men arbeidsdelingen mellom Innovasjon Norge sentralt og distriktskontorene i håndteringen av lånesøknader har noen fellestrekk med denne arbeidsdelingen.

(C) Regionale oppdrag og forvaltning, men nasjonal kvalitetsvurdering

Under denne gruppen faller oppgaver/virkemidler hvor nærhet til brukerne er viktig og/eller det er behov for regional koordinering av aktører i næringsliv, forskning m.m., men hvor det samtidig er behov for enhetlige nasjonale kvalitetsvurderinger. For slike virkemidler setter den regionale oppdragsgiveren ut oppdragene til en regional forvalter som overlater kvalitetsvurderingene til den nasjonale aktøren som eier virkemidlene. Det klareste eksempelet på denne oppgavefordelingen i dagens system er de regionale forskningsfondene (RFF), som mottar og behandler forskningssøknader fra bedrifter og institusjoner i sin region, men som overlater vurderingene av forskningskvalitet hovedprosjektsøknader til Forskningsrådet. Et annet eksempel på regional forvaltning med nasjonal kvalitetssikring finner vi i relasjonen mellom distriktskontorene og hovedkontoret i Innovasjon Norge, men det er viktig å påpeke at for disse virkemidlene går i dag oppdragene fra fylkeskommunene til Innovasjon Norge sentralt, ikke direkte til distriktskontorene.

(D) Regionalt oppdrag og regional forvaltning

Oppgaver hvor nærhet til brukerne er viktig og/eller det er behov for regional koordinering eller sterkt spesialiserte fagmiljøer i region, kan både eies og forvaltes regionalt. Særlig gjelder dette hvis det ikke foreligger vesentlige stordriftsfordeler eller behov for enhetlige nasjonale retningslinjer og kvalitetsvurderinger, og det heller ikke er stor fare for regional suboptimering. I dagens system er fylkeskommunens midler på 60 og 64 posten og regionale og kommunale næringsfond eksempler på virkemidler som også forvaltes regionalt.

Med denne inndelingen av virkemidler i fire grupper rydder man kraftig opp i organiseringen av porteføljen av virkemidler som tilbys i dag. Ved å definere oppgaver og stille klare kriterier til plassering i de fire gruppene blir virkemiddelutformingen langt mer logisk og transparent.

Vurdering av virkemidlene som Meld. St. 6 foreslår å regionalisere

Meld. St. 6 (2018-2019) foreslår å legge oppdragsgiveransvaret for et konkret sett med virkemidler til de nye fylkeskommunene. I det følgende vurderer vi hvilket nivå disse virkemidlene bør legges på med utgangspunkt i modellen skissert ovenfor. Vurderingene er prinsipielle – i den forstand at vi legger til grunn at forvaltningen er godt organisert og effektiv både på nasjonalt og regionalt nivå.

- *Markedsavklaringstilskudd* (tidligere etablererstipend Fase 1): Kan tjene på nærhetskompentanse, men er samtidig så standardisert i formen at man har betydelige stordriftsfordeler i en felles forvaltning av dette virkemiddelet. Dette er en av grunnene til at Innovasjon Norge har lagt mye av forvaltningen av dette virkemiddelet til ett felles kontor for hele landet – lokalisert i Førde. Markedsavklaringstilskuddet har tradisjonelt både hatt et landsdekkende og et distriktsrettet mandat. Tilskuddet er nå såpass lite at dette skillet ikke nødvendigvis er så viktig lenger. Det knytter seg nå primært til om det er KMD eller NFD som tildeler midlene. Det kan være formålstjenlig at regionene tar oppdragsgiveransvar for dette virkemiddelet, all den tid noen regioner har større behov for å stimulere til nyetableringer enn andre regioner (se for eksempel en ny analyse av entreprenørskap i Nord-Norge (Menon Economics, 2019)). Med dette som bakgrunn tilsier rammeverket at markedsavklaringstilskuddet kan falle inn under nivå D, men samles i en regional forvaltningsenhet.
- *Mentortjenesten*: Her er det behov for nærhetskompentanse både med tanke på mulige kunder og mulige mentorer. Det er små stordriftsgevinster i forvaltningen av denne tjenesten og lite potensial for regional suboptimering. Dette tilsier at Mentortjenesten bør kunne forvaltes på et regionalt nivå. Dette gjøres allerede i dag i form av at Innovasjon Norges distriktskontorer står for forvaltningen av virkemidlene. En ny evaluering av ordningen (Menon Economics, 2018) viser nettopp at distriktskontorene anvender dette virkemiddelet i høyst varierende grad og at seleksjonskriteriene varierer en del. Dette viser at det allerede opereres med en form for regional autonomi i beslutningsatferden. Evalueringen peker på at dette er gjort med betydelig grad av suksess. Dette støtter opp under at Mentortjenesten bør kunne falle inn under nivå D, der det regionale nivået både har oppdragsgiver- og forvalteransvar.
- *Bedriftsnettverk*: Dette er en ordning som i stor grad baserer seg på forvalterens innsikt i potensial for samarbeid mellom bedrifter i en lokal eller regional kontekst. Ordningen inngår ikke i det større tredelte programmet for Norwegian Innovation Clusters, nettopp fordi behovet for nasjonal konkurransearena ikke er like tydelig på et såpass mikrobasert samspillsvirkemiddel. Risikoen for regional suboptimering er liten, selv om man har sett tendenser til at ordningen har skapt køer nasjonalt. Slik vi ser det er det relativt få grunner til å forvente at ordningen har stordriftsfordeler i forvaltningen ettersom det i liten grad benyttes standardiserte løsninger. Virkemiddelet benytter i et stort antall næringer og teknologiområder og har derfor heller ikke noen tette koblinger til faglige spesialiteter. Det er derfor grunnlag for å hevde at dette virkemiddelet kan legges til nivå D.
- *Næringshageprogrammet* har de siste årene gjennomgått en del revisjon for å styrke kvalitetssikringen/seleksjonen i programmet og muligheten for læring på tvers av næringshager. Ut over disse to faktorene er det i all hovedsak behov for lokal innsikt og kjennskap til lokalt/regionalt næringsliv som er påkrevet for å forvalte dette virkemiddelet. Siva har de siste årene tonet denne kompetansen noe ned til fordel for mer programrelatert og forvaltningsrelevant kompetanse. Dette er et relativt lite virkemiddel som spres til mange aktører. Det tilsier at faren for regional suboptimering er nokså liten. Det er heller ikke store administrasjonskostnader forbundet med dette virkemiddelet. Næringshagene har begrenset med felles faglig spesialisering på agendaen og det trekker i retning av at det heller ikke er et tydelig behov for nasjonal faglig styring av programmet. I den grad regionale aktører skal kunne spille en strategisk utviklerrolle, så bør tilførsel av midler til næringshager styres fra det regionale nivået. Med dette som utgangspunkt bør oppdragsgiver og forvalteransvaret for næringshageprogrammet kunne legges til regionen (nivå D).

- *Inkubatorprogrammet*: Også dette programmet har i den senere tid blitt kraftig restrukturert der Siva har fått gjennomslag for å i større grad skille mellom inkubatorer med en tydelig strategi og evne til å skape voksende miljøer. Man har med andre ord bygget en kompetanse som har som mål å identifisere gode inkubatormiljøer på et nasjonalt nivå. Det har blitt mange inkubatorer og start-up miljøer rundt i landet de siste årene. Dette landskapet har endret seg dramatisk og antall med god kjennskap til hvordan slike miljøer fungerer er relativt begrenset. Dette skulle tilsi at det er stordriftsfordeler i en nasjonal forvaltning av dette virkemiddelet. Dette inntrykket forsterkes av at mange inkubatormiljøer er nokså faglig spesialiserte, med en tung slagside mot nye teknologier. På den annen side er inkubasjon ofte tett koblet til lokale eller regionale næringsmiljøer der små og unge foretak samspiller med større bedrifter (eksempelvis industriinkubatorer). Dette heller i retning av at virkemiddelet bør legges til et mellomnivå (B eller C). Vi heller mot nivå B (regionalt oppdragsgiveransvar men nasjonal forvaltning), ettersom behovet for faglig spesialkompetanse er såpass aksentuert.

Vurdering av andre virkemidler omtalt i St. Meld. 6 (2018-2019)

Mandatet tilsier at det skal gjøres vurderinger av virkemidlene innenfor hele områdejennomgangens avgrensning, men det skal særlig ses på utflytting av oppdragsgiveransvaret for virkemidler knyttet til småbedrifter og lokale/regionale formål. Herunder skal følgende spørsmål besvares:

1. Om fylkeskommunen bør gis en rolle i å mobilisere og kvalifisere næringslivet til å investere mer i FoU gjennom FORREGION, RFF, Nærings-ph.d. og MABIT-ordningen
 2. Om fylkeskommunen bør gis en rolle i å mobilisere til SkatteFUNN-ordningen
 3. Om oppdragsgiveransvar for reiselivssatsingen bør flyttes
- *Regionale forskningsfond og FORREGION*: Fylkeskommunen spiller i dag en sentral rolle i de regionale forskningsfondene (RFF). RFF er i seg selv blant annet et virkemiddel for mobilisering til forskning og innovasjon. Fylkeskommunen er eier og de fleste steder forvalterne av RFF fysisk samlokalisert med og ansatt i fylkeskommunen. Forskningsrådet bistår med tjenester knyttet til støtteformer, søknadsbehandling, klageordning, årsrapportering mm via et oppdrag gitt av Kunnskapsdepartementet. Forskningsrådets rolle og administrative støtte sikrer at søknader til RFF vurderes av fagekspert på samme nivå og med samme kvalitetskriterier som nasjonale ordninger. RFF-sekretariatene sammenstiller og utformer beslutningsgrunnlag basert på ekspertvurderingene og RFF-styrene fattet vedtak om hvilke prosjekter som skal støttes.

FORREGION er en nasjonal ordning for regional næringsutvikling. Ordningen omfatter blant annet mobiliseringsprosjekter i hvert fylke rettet mot bedrifter med liten FoU-erfaring. Prosjektene er innrettet for å være et strategisk virkemiddel på regionalt nivå, men lyses ut og vurderes samlet av Forskningsrådet for å sikre tilstrekkelig kvalitet på innsatsen. Mobiliseringsprosjektene kan sies å være en hybrid av nasjonal kvalitetsvurdering og regional innretting og forvaltning. Fylkeskommunene er prosjektansvarlig og bidrar oftest også med finansiering, opp til vel 50 % av prosjektkostnadene i noen tilfeller, avhengig av det enkelte fylkes prioritering.

Oppdragene til RFF og FORREGION er ment å være komplementære. FORREGION skal mobilisere til kontakt mellom bedrifter og forskningsmiljø, samt i noen tilfeller finansiere oppstart på forskningsarbeider gjennom forprosjekt. RFF skal finansiere neste del av et forskningsarbeidet (regional kvalifiseringsstøtte) og påfølgende forskning gjennom støtte til innovasjonsprosjekt og andre ordninger. FORREGION har primært virkemidler som legger til rette for samarbeid mellom bedrift og forskning, som kompetansemegling, nettverks-dialogkonferanser og mobilitet (utveksling) mellom bedrift og FoU miljø. Det er likevel en viss overlapp siden begge gir en form for forprosjektstøtte. Både komplementaritet og overlapp gjør det hensiktsmessig å samle forvalteransvaret for både RFF og FORREGION.

Både RFF og FORREGION opererer inn mot forskningsmarkeder som stort sett er nasjonale. I lys av rammeverket er det særlig behovet for regional koordinering som aktualiserer RFF og FORREGION som regionalt forvaltede virkemidler. Dersom det eksisterer muligheter til samarbeid regionalt og lokalt som aktører sentralt ikke ser eller kjenner til, vil regional forvaltning kunne løse problemet. Det krever en form for nærhets- og koordineringskompetanse. Fra vårt ståsted der det kun dette som motiverer en regional forvaltning.

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad det er hensiktsmessig at oppdragsgiveransvaret legges til regionene. Den finansielle fordelingen av midler gjennom RFF og FORREGION følger skjematisk formel som ikke nødvendigvis reflekterer regionens behov. Det er derfor rimelig å forvente at en kompetent regional aktør, enten fylkeskommunen eller en regional enhet ville ha valgt et annet finansieringsnivå enn dagens fordeling av midlene. Ved å la den regionale aktøren stå friere til å bestemme rammene, vil man kunne få justert slike ubalanser. Det er dog et behov for en nasjonal kvalitetssikring i prosessen med saksbehandling, på samme måte som RFF i dag. Det tilsier at ordningene (herunder mobiliseringen) legges på nivå C.

- *MABIT-ordningen*. Dette er en ordning som er spesifikk for de tre nordnorske fylkene og hviler i stor grad på en kombinasjon av fagspesialisering og regionspesifikk kompetanse. Ordningen er liten og er et spleiselag mellom NFD, fylkeskommunene og Sparebank 1 Nord-Norge. Slik sett er dette en ordning som er helt spesiell, både i form av geografisk og faglig begrensning, finansiering og oppfølging. Generelt er vi skeptiske til slike særordninger. Normalt sett skulle dette vært en ordning som Forskningsrådet forvaltet under et tydelig næringsrettet program. Dersom man likevel er opptatt av å videreføre denne ordningen tilsier den faglige forankringen at dette programmet bør forvaltes av en nasjonal aktør, men at oppdragsgiveransvaret legges til det regionale nivået. Dette bør være relativt ukontroversielt ettersom midlene allerede er allokert til de nordligste fylkene. Ordningen legges da på nivå B.
- *Mobilisering til SkatteFUNN*: Dette er en rettighetsbasert ordning, noe som tilsier at behovet for nærhetskompentanse er ubetydelig. Samtidig er det sterke stordriftsfordeler i forvaltningen av dette virkemiddelet (se siste evaluering av SkatteFUNN (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2018)), noe som tilsier at ordningen bør forvaltes på nasjonalt nivå. Det finnes heller ingen regionale strategiske fortrinn knyttet til forvaltning på fylkesnivå. Man kan argumentere for at SkatteFUNN som ordning kan fungere som kvalifiseringsvirkemiddel til andre FoU-tilskudd, men dette krever ikke regionalt oppdragsgiveransvar eller forvaltning. Vår vurdering er derfor at det er naturlig å plassere mobilisering til SkatteFUNN på nivå A.
- *Nærings-ph.d.-ordningen*: Nærings-ph.d. er i likhet med SkatteFUNN også en tilnærmet rettighetsbasert ordning – *tilnærmet* fordi prosjektet og kandidaten må bli godkjent på et doktorgradsprogram på et universitet/en høyskole. Ordningen er relativt lite brukt, noe som kan indikere at mobiliseringsarbeidet er for dårlig. Men det kan også vitne om at ordningen ikke er tilstrekkelig attraktiv for næringslivet. Vi kjenner ikke til om det i dag er satt av særskilte midler i ordningen for mobilisering, men det kan være formålstjenlig å forsøke å spre slike mobiliseringsmidler utover i landet for å forsøke å rekruttere flere kunnskapsintensive bedrifter med i ordningen. Det er samtidig viktig at alle bedrifter i landet får mulighet til å bli kjent med ordningen. Det kan derfor ikke være slik at en region velger å ikke mobilisere overhode. Dette trekker i retning av at mobilisering av ordningen bør kunne overtas av regionale aktører men at noe mobiliseringsarbeid må bli liggende på nasjonale aktører: Nivå B, men noe på nivå A.
- *Reiselivssatsingen*: Med reiselivssatsingen menes reiselivsbevilgningen fra NFD som gis i oppdrag til Innovasjon Norge. I perioden 2016-2018 har bevilgningen vært på 231,5 millioner kroner, og det samme beløpet bevilges i 2019. Innovasjon Norges oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet går ut på å markedsføre Norge som reisemål. Reiselivssatsingen dreier seg med andre ord om markedsføring, men en liten andel av midlene benyttes likevel til «bærekraft og utvikling». Disse midlene skal bidra til Innovasjon Norges delmål om flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer.¹²¹

Det aller meste av reiselivssatsingen – mer enn 90 prosent av den samlede bevilgningen – dreier seg om markedsrettede aktiviteter. Disse består igjen av svært ulike aktiviteter, fra generisk forbrukermarkedsføring, via tematiske kampanjer og co-markedsføring med bedrifter, til presseturer og den digitale plattformen visitnorway.com. Menon (2016) analyserte synergiene mellom de ulike markedsaktivitetene i reiselivssatsingen og konkluderte med at kompetansesynergiene er høye. For å utføre oppgavene på høyt faglig nivå kreves det både spesialisert markedsføringskompetanse (fagkompetanse) og reiselivskompetanse (sektorkompetanse),

¹²¹ I tillegg til reiselivsbevilgningen fra NFD mottok reiselivsnæringen i 2017 støtte for 332 mill. kroner fra *generelle* ordninger i Innovasjon Norge. Næringen mottar også tilskudd fra andre departementer og aktører. Etter avklaring med oppdragsgiver er disse midlene ikke inkludert i reiselivssatsingen og følgelig heller ikke underlagt en vurdering av om oppdragsgiveransvaret skal flyttes til regionene.

noe som tilsier at stordriftsfordelene er betydelige, ikke bare i gjennomføring av aktivitetene, men også knyttet til rekruttering av kompetanse. Vår vurdering er derfor at markedsføringsoppgavene i reiselivssatsingen ikke bør splittes opp og fordeles på ulike regioner. Riktignok kan det være nærhetsgevinster knyttet til innsikt om regionale forskjeller i natur- og kulturgoder og kommersielt reiselivstilbud, men disse gevinstene bør kunne realiseres gjennom samarbeid mellom en nasjonal aktør og landsdels-/destinasjonsselskaper. Vår konklusjon er dermed at *den markedsrettede delen av reiselivssatsingen bør ligge på nivå A – nasjonalt oppdragsgiveransvar, samt nasjonalt eierskap og forvaltning av virkemidlene.*

Den andre delen av reiselivssatsingen, bærekraft og utvikling (som tidligere ble kalt innovasjon i reiselivsnæringen), skal bidra til Innovasjon Norges delmål om flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. Virkemidlene som benyttes er rådgivning, finansiering, kompetanse og nettverk. Mye av innsatsen er rettet mot reisemålselskaper (destinasjonsselskaper), og Innovasjon Norge har utviklet en håndbok for reisemålsutvikling og tilbyr finansiering til gjennomføring av såkalte masterplan-prosesser basert på denne håndboken. Masterplanprosessene involverer alle interessenter på destinasjonen/i regionen – både næringen, lokale/regionale myndigheter og lokalbefolkning – og strekker seg gjerne over flere år. Innovasjon Norge bistår med finansiering til prosessen, normalt sammen med kommuner, fylkeskommuner og næringen selv. Innovasjon Norge har også utviklet en merkeordning for bærekraft på destinasjoner. Merkeordningen består av en standard og en arbeidsprosess som sammen bistår reisemålet i å planlegge, iverksette og måle sitt arbeid for økt bærekraft i reiselivet, hvor Innovasjon Norge bidrar med rådgivning og finansiering. Innovasjon Norge opererer i tillegg et kompetanseprogram med en betydelig kursportefølje rettet mot reiselivsnæringen.

Fylkeskommunene har tradisjonelt engasjert seg i reiselivsutvikling, og mange fylkeskommuner har utviklet egne reiselivsstrategier i samarbeid med næringen, for eksempel Trøndelag, Nordland og Sogn og Fjordane. De fleste fylkeskommuner har etablerte samarbeid og yter betydelige bidrag til reisemålselskaper i fylket og til landsdelsskapene (som dekker flere fylker), gjerne utformet som tjenestekjøp av vertskapstjenester. En del fylkeskommuner har også strategier og tiltak knyttet til bestemte deler av reiselivsnæringen, for eksempel til mat og kultur i Møre og Romsdal. En av årsakene til fylkeskommunenes engasjement overfor reiselivsnæringen er at reiseliv er stedbundet (kundene kommer til produktet, ikke omvendt) og at reiseliv har stor betydning for sysselsetting.

Reisemålselskapene er organisasjoner som utfører kollektive oppgaver for reiselivsnæringen og for lokale og regionale myndigheter, for eksempel destinasjonsutvikling og profilering av reisemålet. Reisemålselskapene eksisterer fordi det er markedssvikt forbundet med utføring av oppgavene, for eksempel tilrettelegging og tilgjengeliggjøring av natur- og kulturgodene på stedet.¹²² I flere tiår har det vært en bekymring for at antall reisemålselskaper i Norge er for stort, noe som medfører at organisasjonene blir for små til å etablere robuste fagmiljøer og at kostnadseffektiviteten blir for lav. Problemet ble blant annet beskrevet i daværende Nærings- og handelsdepartementets (NHD, nå NFD) reiselivsstrategi fra 2012, som også skisserte hvilke tiltak regjeringen ville igangsette for å restrukturere reiselivets organisasjonsapparat mot færre enheter og lik struktur over hele landet. For å implementere strukturendringen ble det etablert en insentivordning. Prosessen førte til en viss konsolidering av reisemålselskapene, men hadde begrenset effekt. Hovedårsaken er at NHD hverken eide, finansierte eller regulerte reisemålselskapene, så virkemidlene for å skape endring var begrenset.

Vår vurdering er at reisemålsutvikling er en oppgave som egner seg for regionalt *oppdragsgiveransvar* fordi fylkeskommunene allerede i dag har kunnskap og erfaring som oppdragsgiver til reisemålselskaper på både destinasjons- og landsdelsnivå. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det trolig også mest hensiktsmessig med *nasjonal forvaltning*, både for å sikre at det er de beste prosjektene som får tildeling og for å gi insentiver til å løfte prosjektenes kvalitet. Regionreformens intensjoner tilsier imidlertid at forvaltningen bør være regional, for å sikre fylkeskommunene mulighet til å bestemme reisemålorganiseringen i egen region. Anbefalingen trekker dermed mot nivå B.

¹²² Se for eksempel rapporten «Reisemålselskapene i Norge» fra NHO Reiselivs Strukturutvalg og Menon-rapporten «Fellesgodefinansiering i reiselivet» av Jakobsen og Iversen som snart publiseres.

Vi foreslår konkret videre at en nasjonal aktør (i dagens struktur; Innovasjon Norge) får i oppdrag å utvikle et destinasjonsutviklingsprogram som inngår i porteføljen av samhandlingsvirkemidler. Innovasjon Norge har allerede kompetanse og erfaring med dette gjennom håndboken for reisemålsutvikling og merket for bærekraftige reisemål (beskrevet ovenfor).

Vurdering av andre næringsrettede virkemidler

Midler tilført fylkeskommunene over programkategori 13.50. Disse midlene handler dels om distriktsrettede virkemidler (kap. 550) og dels om midler for omstillingsdyktige regioner (kap. 553), inkludert Interreg-programmet. Siden 2017 har fylkeskommunene selv kunnet beslutte hvilken andel av de distriktsrettede midlene som skal kanaliseres videre til Innovasjon Norge. Midlene over begge kapitler hviler i stor grad på prinsippet om nærhet til brukerne. Det er derfor å anbefale at disse midlene legges til nivå D. Samtidig anbefaler vi at det struktureres og ryddes opp i utvalget av virkemidler som i dag tilbys av fylkeskommunene gjennom disse midlene.

Distriktsrettede investeringstilskudd og bedriftsutviklingstilskudd: Dette er midler som i dag forvaltes av Innovasjon Norges distriktskontorer og der saksbehandling i stor grad hviler på nærhet til kundene. Tilskuddenes omfang og størrelse er såpass begrenset at det ikke er behov for nasjonal forvaltning. Med relativt standardiserte seleksjonskriterier er det heller ikke behov for nasjonal kvalitetssikring. Vi anbefaler derfor at disse virkemidlene legges til nivå D.

Andre tilskuddsordninger gjennom Innovasjon Norge: Tilskuddsordninger med betydelig tilskuddsrammer per kunde og krav til høyt innovasjonsinnhold bør legges til nivå A for å sikre god faglig vurdering og unngå regional suboptimering. Dette gjelder innovasjonskontrakter, miljøteknologiordningen, kommersialiserings-tilskudd, innovasjonspartnerskap og forvaltning av SMB-ordningene under Horisont 2020. Det samme gjelder for virkemidler som er sektorspesifikke, som marint verdiskapingsprogram og virkemidler som retter seg mot bioenergi. Innovasjon Norge tilbyr også en rekke mindre skreddersydde programmer for spesifikke næringer i utvalgte regioner. Det bør i fremtiden i mindre grad etableres særordninger til spesifikke formål, men heller dekke slike behov gjennom mer åpne og tematiske virkemidler.

Lån og garantier gjennom Innovasjon Norge: Disse virkemidlene er i dag dels landsdekkende og dels distriktsrettede. Det handler om lavrisikolån, risiko- og innovasjonslån, vekstgarantier og oppstartslån. Opp til en angitt låne- og garantibeløp er distriktskontorene gitt fullmakt til å foreta kredittvurderinger og beslutninger om tildeling. For låne- og garantibeløp over det angitte nivået skal kredittkomiteen eller hovedstyre på nasjonalt nivå godkjenne tildelingene. Innovasjon Norges erfaringer med denne organiseringen trekker i retning av at dette skillet fungerer relativt godt og bidrar til å sikre finans- og kredittfaglig kompetanse ved alle distriktskontorene. Dette skulle tilsi en innplassering på nivå C for mindre tildelinger av lån og garantier og nivå A for større tildelinger. Dersom den regionale forvaltningen frikobles fra den nasjonale forvaltningen eierskapsmessig, vil man fort støte bort i problemer knyttet til effektiv forvaltning av risiko for låneporteføljen. Dette gjelder både lavrisikolåne, risiko-/innovasjonslåne og oppstartslåne. Man må derfor finne en struktur på utlånsvirksomheten der regionene henter kreditter fra en nasjonal/statlig kredittinstitusjon for nivå C-tildelinger. For garantier er ikke dette regionaliserte problemet like stort ettersom virkemiddelaktøren kun tar tap for garantibeløpet og ikke hovedstolen.

Forskningsrådets programmer: Ut fra de seks faglige vurderingsprinsippene vil vi anbefale at Forskningsrådets virkemidler, med unntak av FORREGION, forblir på nasjonalt nivå, nivå A. Forskningsrådets virkemidler har behov for enhetlige kvalitetsvurderinger på et høyt faglig nivå, nasjonale konkurransearenaer er ønskelig, og det er betydelige faglige og organisatoriske stordriftsfordeler i virksomheten. Omleggingen til porteføljestyling på tvers av programmer gir Forskningsrådet mulighet til å formulere og gjennomføre «missions» på tvers av sektorer og fagområder, noe som også trekker i retning av nasjonal forvaltning. Forskningsrådets programmer skal i tillegg stimulere norske forskningsmiljøer og FoU-intensive bedrifter til å kvalifisere for Horisont Europa-prosjekter, noe som blir vesentlig mer krevende med regional forvaltning. Det er vanskelig å se noen god grunn til at regionale aktører skal være oppdragsgivere for ordinære forsknings- og innovasjonsprosjekter, men som påpekt ovenfor kan regionalt oppdragsgiveransvar være fornuftig i mobilisering og kvalifisering av enkeltbedrifter og i mobilisering av FoU-samarbeid mellom næringsliv og kunnskapsaktører i regionen.

*Klyngeprogrammet (NIC)*¹²³ og *Norsk katapult* bør forvaltes av en nasjonal aktør. Da Norsk katapult ble etablert, ble det lagt vekt på at programmet skulle gå til de ledende innovasjonsmiljøene i landet, noe som forutsetter en nasjonal konkurransearena. Foreløpig er det kun fem prosjekter i programmet, og selv om det trolig vil bli flere i løpet av 2019, er det så få at programmet ville endre fullstendig karakter om programmet skulle forvaltes regionalt. Når det gjelder klyngeprogrammet, er det åpenbart at det øverste nivået, GCE (Global Centre of Expertise), må være nasjonalt forvaltet med en nasjonal oppdragsgiver. Det samme gjelder langt på vei med NCE (Norwegian Centre of Expertise). Selv om klyngeprosjektene er svært forskjellige, vurderes de etter felles nasjonale kvalitetskriterier, og det ville føre til suboptimalisering dersom regionale forvaltere skulle kunne velge ut klynger som skal få NCE-status.

Oppdragsgiveransvaret bør også være nasjonalt for NCE av samme grunn: Det er ikke hensiktsmessig at fylkeskommuner skal kunne bestille NCE-prosjekter. Vurderingene er ikke så åpenbare for det laveste nivået i klyngeprogrammet, Arena. Det er ingenting i veien for at fylker kan ha ulik oppfatning om betydningen av Arenaprojekter for næringsutvikling i sin region, og en regional forvalter kan bidra til å kvalifisere næringsmiljøer til Arenastatus. Flere fylkeskommuner bidrar med forprosjektmidler til næringsmiljøer som ønsker å satse på klyngesamarbeid, og Innovasjon Norge har en dedikert ressurs på hvert distriktskontor som hjelper potensielle klyngeprosjekter med utvikling av klyngesamarbeid og med søknadsprosesser. Samtidig er det klare gevinster ved å beholde forvaltningen av Arenaprojekter sammen med resten av klyngeprogrammet, både for å utnytte faglige stordriftsfordeler i seleksjon, rapportering og i tjenestetilbudet. Innovasjon Norge arrangerer for eksempel felles seminarer for kunnskapsdeling og erfaringsoverføring på tvers av de tre nivåene i klyngeprogrammet. Dessuten har programmets historie vist at en nasjonal konkurransearena på tvers av regioner og sektorer, fungert godt og har bidratt til en enhetlig kvalitetsvurdering også for Arenaprojekter. I tillegg til stordriftsfordeler i forvaltningen av både klynge- og katapultprogrammet, har de to programmene så mye til felles at det trolig er betydelige synergier som kan realiseres ved å forvalte de to programmene innenfor samme organisasjon. Vår vurdering er derfor at klynge- og katapultprogrammet bør forvaltes av en felles nasjonal aktør og at oppdragsgiveransvaret bør ligge nasjonalt for Norsk katapult og for GCE- og NCE-nivåene i klyngeprogrammet, nivå A. For Arenaprojekter kan oppdragsgiveransvaret legges til fylkeskommunene, nivå B.

Profileringsvirkemidlene som i dag forvaltes av Innovasjon Norge¹²⁴, Sjømatrådet og NORWEP, samt eksportrettede kapitalvirkemidler som forvaltes av GIEK og Eksportkreditt, bør forvaltes nasjonalt med nasjonale oppdragsgivere, nivå A. For disse virkemidlene er det betydelige stordriftsfordeler, for eksempel i generisk markedsføring, i markedsføringsfaglige kompetansemiljøer og i organisering og gjennomføring av markedstiltak i internasjonale markeder. Det er også nødvendig med enhetlige og konsistente kvalitetsvurderinger. Regionalt oppdragsgiveransvar vil i tillegg medføre fare for regional suboptimering og redusere muligheten for å oppnå smart spesialisering mellom regionene.

For GIEK og Eksportkreditt, som bidrar til økt norsk eksport gjennom garantier og lån som eksponerer den norske stat for betydelig finansiell risiko, ville det være svært lite hensiktsmessig med regionalt oppdragsgiver- og forvaltningsansvar. Det ville økt forvaltningskostnadene dramatisk og kunne potensielt økt statens risiko på en uønsket måte, og det er vanskelig å se at det foreligger behov for nærhet til brukere eller for regional koordinering. Eksportrettede garantier og lån bør derfor forvaltes nasjonalt med nasjonalt forvaltningsansvar, nivå A.

Egenkapitalvirkemidlene som i dag forvaltes av Investinor og Nysnø bør etter vår vurdering fortsette å være nasjonale forvaltet, og oppdragsgiveransvaret bør ligge nasjonalt, nivå A. Det er betydelige faglige stordriftsfordeler i forvaltningen, og det er hard konkurranse om å tiltrekke seg kapitalforvaltere med relevant erfaring og kompetanse. Selv om det kan være asymmetrisk informasjon mellom investorer og potensielle investeringsobjekter og geografisk nærhet kan redusere denne asymmetrien, er ikke dette tilstrekkelig til å anbefale regional forvaltning. Det er heller ikke hensiktsmessig med regionalt oppdragsgiveransvar, fordi det vil legge uheldige føringer på investeringsuniverset og dermed begrense forvalternes mulighet til å identifisere lønnsomme investeringsobjekter.

Egenkapitalvirkemidlene i såkorn-/presåkorn-ordningen som i dag forvaltes av Innovasjon Norge skiller seg vesentlig fra Investinor og Nysnø. Mens Investinor og Nysnø investerer direkte i bedrifter, setter Innovasjon Norge ut forvaltningen av såkorn-/prekornordningen til private kapitalforvaltningsselskaper. I tillegg er målgruppen til såkorn/prekorn-

¹²³ Klyngeprogrammet er blitt revidert i 2019. Arenaprojektene vil i den nye modellen fortsatt hete Arena, og det er bare mindre endringer knyttet til denne delen av programmet. NCE-prosjektene har fått navnet Arena Pro, men hvor klyngene gis mulighet til å søke om å bruke NCE som et merkenavn. NCE- og GCE-klynger som har vært del av klyngeprogrammet i over 10 år er fortsatt under revidering og kalles inntil videre for «modne klynger».

¹²⁴ Vurderingene av profileringsvirkemidlene innenfor reiselivssatsingen ble beskrevet ovenfor.

virkemidlene oppstartsbedrifter som ikke er kommersialisert, og investeringssummene er langt mindre enn Investinors/Nysnøs investeringer. Disse egenskapene medfører at det er større behov for nærhet til brukere for såkornfondene, noe som trekker i retning av at fondsforvalterne bør være lokalisert nær brukerne, men det betyr ikke at forvaltningen av selve ordningen trenger å gjøre det. Det er ønskelig med felles kriterier og kvalitetsvurderinger i tildeling av såkorn-/prekornfond-mandatene, noe som tilsier nasjonal forvaltning av ordningen. Virkemidlene er komplementære med inkubatorprogrammet, Forny 2020 og kommersialiseringstilskuddet til Innovasjon Norge, og det er trolig potensielle synergier som kan realiseres i forvaltningen av disse ordningene. Oppdragsgiveransvaret kan legges regionalt, slik at fylkeskommuner selv kan velge om de skal stimulere til etableringen av såkorn-/presåkornfondsforvaltere i sin region. Ulempen er at det kan redusere universet av potensielle såkornfondsforvaltere. Vår samlede vurdering er likevel at såkorn-/presåkornordningen er egnet for regionalt oppdragsgiveransvar og nasjonal forvaltning, nivå B¹²⁵.

Pilot E og Climit Demo: Pilot E er et samarbeid mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova (samt Gassnova på fjerde utlysning). Pilot E skal bidra til at miljøvennlige løsninger blir utviklet og tatt i bruk for å bidra til vesentlige kutt i klimagassutslipp og/eller mer effektiv energiutnyttelse i Norge og internasjonalt. Intensjonen med Pilot E er å følge aktørene gjennom hele utviklingsløpet – fra idé til marked. Både fordi ordningen er et samarbeid mellom nasjonale aktører og fordi det er behov for omfattende klima- og miljøteknologisk kompetanse, anbefaler vi at disse virkemidlene legges til nivå A.

Hagen-utvalget anbefalte at *Sivas eiendomsinvesteringer* bør regionaliseres. Selv om det kan være behov for nærhet til brukere for å redusere informasjonsasymmetri, mener vi at Sivas eiendomsinvesteringer bør forvaltes nasjonalt og med nasjonalt oppdragsgiveransvar, nivå A. En effektiv investeringsvirksomhet og forvaltning av eierskapet i eiendomsselskapene krever spisskompetanse som gjør at dagens fagmiljø ikke bør splittes opp. Mange av eiendomsprosjektene til Siva innen industri har krevd betydelige investeringer. Dersom denne virksomheten skulle legges til regionene vil vi sitte igjen med små investerings- og forvaltningsmiljøer med kapasitet til å igangsette et nytt industrirettet prosjekt med 3-5 års mellomrom. Det gir lav kontinuitet, og fare for at man velger feil investeringsprosjekter. Med et nasjonalt eiendomsverktøy spres risikoen over hele landet på et porteføljenivå. Det gjør også at man kan ta høyere risiko noen steder, spesielt i distriktene.¹²⁶

¹²⁵ Vår hovedanbefaling er at såkorn/presåkornordningene utvikles. Vurderingen gjelder dersom de skulle blitt videreført.

¹²⁶ For Sivas eiendomsinvesteringer har vi foreslått to alternativer, Et alternativ er at porteføljen videreføres og tas med inn i den nye samhandlingsdivisjonen. Et annet er å overføre Sivas eiendomsvirksomhet til et større eiendomsselskap.

A8 TRL- og CRI-skalaene

EU benytter TRL-skalaen (*technology readiness level*) til å angi teknologimodenhet.¹²⁷ TRL-skalaen fordeles slik:

- TRL 1 – basic principles observed
- TRL 2 – technology concept formulated
- TRL 3 – experimental proof of concept
- TRL 4 – technology validated in lab
- TRL 5 – technology validated in relevant environment (industrially relevant environment in the case of key enabling technologies)
- TRL 6 – technology demonstrated in relevant environment (industrially relevant environment in the case of key enabling technologies)
- TRL 7 – system prototype demonstration in operational environment
- TRL 8 – system complete and qualified
- TRL 9 – actual system proven in operational environment (competitive manufacturing in the case of key enabling technologies; or in space)

CRI-skalaen (*commercial readiness level*) er utarbeidet av Australian Renewable Energy Agency.¹²⁸ Skalaen er:

- CRI 1 - Hypothetical commercial proposition: Technically ready – commercially untested and unproven. Commercial proposition driven by technology advocates with little or no evidence of verifiable technical or financial data to substantiate claims.
- CRI 2 - Commercial trial: Small scale, first of a kind project funded by equity and government project support. Commercial proposition backed by evidence of verifiable data typically not in the public domain.
- CRI 3 - Commercial scale up occurring driven by specific policy and emerging debt finance. Commercial proposition being driven by technology proponents and market segment participants – publically discoverable data driving emerging interest from finance and regulatory sectors.
- CRI 4 - Multiple commercial applications becoming evident locally although still subsidised. Verifiable data on technical and financial performance in the public domain driving interest from variety of debt and equity sources however still requiring government support. Regulatory challenges being addressed in multiple jurisdictions.
- CRI 5 - Market competition driving widespread deployment in context of long-term policy settings. Competition emerging across all areas of supply chain with commoditisation of key components and financial products occurring.
- CRI 6 - "Bankable" grade asset class driven by same criteria as other mature energy technologies. Considered as a "Bankable" grade asset class with known standards and performance expectations. Market and technology risks not driving investment decisions. Proponent capability, pricing and other typical market forces driving uptake.

¹²⁷ https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-g-trl_en.pdf

¹²⁸ <https://arena.gov.au/assets/2014/02/Commercial-Readiness-Index.pdf>



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2019 Deloitte AS