

OMRÅDEGJENNOMGANGEN:

Innspill fra IGAIDI AS

(Innspill til oppfølgingen av delrapport fra fase 3 i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet)

19. desember 2019

SAMMENDRAG AV HOVEDPUNKTER

*Forslaget om at Forskningsrådet og Innovasjon Norge skal videreføres omlag som i dag er etter Igaidis syn **ikke tilstrekkelig begrunnet**. Igaidi foreslår ellers at virkemiddelapparatet gjøres **mer transparent** enn i dag; at det etableres **et nytt virkemiddel** for å **skalere opp radikale innovasjoner**; at det blir en **ny giv for innovative offentlige anskaffelser**; at **SkatteFUNN-ordningen videreføres** slik som foreslått i statsbudsjettet; og at **innovasjonsrådgiverne anerkjennes som en del av innovasjonssystemet**.*

1 Om Igaidi

Nærings- og fiskeridepartementet har ved brev 8. november 2019 invitert interesserte til å komme med innspill til Deloitte gjennomgang av virkemiddelapparatet innen 20. desember 2019.

Igaidi (tidligere Nofas AS) har gitt innovasjonsråd til næringslivet i mange år. Dette arbeidet dreier seg både om å identifisere og planlegge innovasjonsprosjekter, bistå bedriftene med å søke om offentlig finansiering gjennom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og EU-kommisjonen, og bistand i arbeidet med å rapportere fra prosjekter som har fått støtte. I alt har vi gitt råd til omlag 3000 bedrifter, hvorav mange har vært kunde i en årrekke.

Vi har etter dette omfattende erfaring med så å si alle sider av næringslivets FoU-arbeid. Dette omfatter også hvordan virkemiddelapparatet fungerer og hvordan innovasjonspolitikken slår ut i praksis. Med dette innspillet ønsker vi å formidle synspunkter på videreutviklingen av virkemiddelapparatet, basert på vårt praktiske arbeid i feltet.

2 Generelt om områdegjennomgangen

Innledningsvis vil vi berømme Deloitte og samarbeidspartnerne for et imponerende stykke arbeid. Rapporten er, så vidt vi kan forstå, den første analysen som tar for seg hele

virkemiddelapparatet i sammenheng. Dette er en meget krevende oppgave som i hovedsak er gjennomført på en overbevisende måte.

Det er også prisverdig at områdegjennomgangen tar for seg mange dimensjoner i virkemiddelapparatets funksjonsmåte samtidig, og ikke begrenser sine forslag til det som har med organisasjonsstruktur å gjøre. Således tar gjennomgangen for seg både gjennomgående temaer, herunder den overordnede styringen av virkemiddelapparatet og strukturelle spørsmål, i tillegg til mandat og roller til aktørene, virkemidlene og den regionale dimensjonen.

Med det ambisiøse opplegget som er valgt, er det selvsagt grenser for hvor grundig og dypt Deloitte har kunnet gå inn i hvert enkelt spørsmål. Rapporten gir derfor ikke svar på alle spørsmål, men setter en ramme for det videre arbeidet, som vil måtte fortsette over lengre tid.

3 Samordning på departementsnivå

Det er mange departementer som bevilger penger til virkemiddelapparatet. Det er positivt at departementene tar et ansvar for FoU og innovasjon i sin sektor. Det er imidlertid en fare for at engasjementet ikke blir satt inn i en helhetlig innovasjonspolitisk sammenheng. Det er også fare for at virkemiddelapparatet blir mer komplisert enn nødvendig fordi man på overordnet nivå kanskje ikke ser konsekvensene av enkeltdepartementenes disposisjoner for hvordan bedriftene møter virkemiddelapparatet.

Igaidi støtter forslaget om at de berørte departementene i fellesskap skal styre virkemiddelapparatet i samsvar med gode prinsipper for mål- og resultatstyring. Det bør legges større vekt på målbeskrivelsen enn i dag og departementene bør i hovedsak ikke gå inn i den konkrete virkemiddelbruken. Målstyringen bør fremheve de samlede prioriteringene på tvers av departementsgrensene bedre enn i dag, og da særlig hvordan departementene i fellesskap griper fatt i de store utfordringene (klima, miljø, energi, digitalisering osv.). Departementene bør i sin overordnede styring vurdere hvordan summen av departementenes politikk og budsjettering påvirker funksjonen til virkemiddelapparatet. Vi mener det ville være hensiktsmessig med et felles tildelingsbrev til de største aktørene i virkemiddelapparatet.

4 Strukturen på virkemiddelapparatet

4.1 Innledende betraktninger

En hovedoppgave for Deloitte i områdegjennomgangen har vært å etablere et kunnskapsgrunnlag for å vurdere mulige endringer i virkemiddelapparatet. Vi synes dette arbeidet er godt gjennomført. På bakgrunn av beskrivelsene har Deloitte fremmet en rekke endringsforslag. Mange av disse fremstår som intuitivt fornuftige og vi har ikke merknader til dem utover det som fremgår nedenfor.

4.2 Organiseringen som er foreslått løser få problemer

Det mest sentrale spørsmålet når det gjelder strukturen på virkemiddelapparatet er om Forskningsrådet og Innovasjon Norge fortsatt skal bestå som to separate organisasjoner med omlag samme arbeidsoppgaver som i dag. Deloitte anbefaler at begge organisasjonene videreføres omtrent som i dag. Arbeidsdelingen som er foreslått er at Forskningsrådet skal ta seg av «forskningsdrevet innovasjon», mens Innovasjon Norge skal ta seg av «forretningsdrevet innovasjon» - men dette er et skille vi ikke tror kan brukes (se seksjon 4.4).

Ambisjonen for fremtidens virkemiddelapparat må være mer innovasjon per offentlig krone og lavere administrasjonskostnader, når man ser det offentlige og næringslivet under ett. Deloitte har vurdert ulike organisatoriske løsninger. Men disse løsningene er ikke detaljert i en slik grad at det er mulig å vurdere dem i forhold til ambisjonene om å lage et bedre virkemiddelapparat.

Det er mulig at en videreføring av Forskningsrådet og Innovasjon Norge som to separate hovedaktører er den beste løsningen. Men det er vanskelig å ha noen formening om dette før man ser langt mer konkret på hvordan oppgave- og ansvarsfordelingen, samt samspillet mellom aktørene, tenkes for fremtiden. Uten en konkretisering av dette, er det ikke mulig å vurdere om forslaget vil innebære noen forbedring. Slik vi ser det, er det behov for en grundigere og dypere analyse av hva som er den optimale organisasjonsstrukturen enn den som fremgår av Deloitte rapport. Vi mener således at spørsmålet om Forskningsrådets og Innovasjon Norges fremtidige plass i virkemiddelapparatet ikke bør avgjøres nå.

4.3 Behov for forenklinger

Næringslivet klager over at det er for mange offentlige aktører på innovasjonsområdet og at mange virkemidler er overlappende. I sin beskrivelse av virkemiddelapparatet påviser Deloitte at det er adskillig overlapp mellom virkemidlene til de ulike aktørene. Rapporten adresserer disse utfordringene på et overordnet nivå, men ikke så konkret at det er mulig å vurdere om de skisserte tiltakene i praksis vil føre til tilstrekkelige forenklinger. Vi tror at det er behov for å ta for seg alternative løsninger og så vurdere dem systematisk i forhold til hvilke typer forbedringer og forenklinger de ulike løsningene kan gi. Sentrale stikkord her er *oversikt*, *transparens* (se nedenfor), *beslutningstid*, *samlede administrative kostnader* og *evne til å tenke helhetlig*.

4.4 Arbeidsdelingen mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge

I rapporten har Deloitte anbefalt at ansvars- og oppgavedelingen mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge skal baseres på om det er tale om «forskningsdrevet innovasjon» eller «forretningsdrevet innovasjon». Forskningsrådet skal etter forslaget ta seg av det første og Innovasjon Norge skal ta seg av det sistnevnte. Etter vår oppfatning er ikke dette et meningsfylt skille som kan brukes for å fordele oppgaver og ansvar. Helt overordnet skyldes dette at all innovasjon som næringslivet engasjerer seg i naturligvis er *forretningsdrevet*.

Områdegjennomgangen bruker skillet til å begrunne at markedsnære prosjekter skal tillegges Innovasjon Norge, mens det som er lengre fra markedet skal håndteres av Forskningsrådet. Et slikt skille bygger på en lineær oppfatning av hvordan innovasjonsprosesser foregår. Denne modellen kan passe for noen tradisjonelle industrier. Men i de fleste fremvoksende næringene, og særlig næringene hvor IKT står sentralt, foregår innovasjonsprosjekter typisk som raske iterative prosesser mellom teknologi og marked, der det markedsnære og markedsfjerne arbeidet foregår om hverandre og parallelt. En arbeidsdeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet basert på nærhet til markedet ville, hvis den ble praktisert rigorøst, enten føre til et mer fragmentert virkemiddelapparat enn i dag, eller kreve flere samordningsmekanismer enn de som alt finnes. I begge tilfeller vil det også være vanskelig eller umulig for virkemiddelapparatet å etablere et tungt, felles nasjonalt innovasjonskompetansemiljø med et helhetlig perspektiv på samspillet mellom kunnskaps-, teknologi- og markedsrisiko i alle stadier av innovasjonsprosesser.

4.5 Konklusjon og videre arbeid

4.5.1 Hovedkonklusjon

På grunn av ovenstående mener Igaidi at det er for tidlig å trekke noen konklusjon vedrørende Forskningsrådets og Innovasjon Norges plass i det fremtidige virkemiddelapparatet. Det bør verken konkluderes med at de begge skal bestå om lag som i dag i årene fremover, eller at de for eksempel bør slås sammen. Det er etter Igaidis syn behov for å arbeide videre med saken før noen konklusjon trekkes. Til nærmere overveielse har vi nedenfor tillatt oss å skissere tre ulike veier fremover. I våre kommentarer ellers nedenfor, har vi forutsatt at både Forskningsrådet og Innovasjon Norge, enn så lenge, fortsatt vil bestå som selvstendige organisasjoner med om lag de samme arbeidsoppgavene som i dag.

4.5.2 Alternative løp

a) Uavhengig utredningsarbeid

Eierdepartementene nedsetter et uavhengig utvalg for å utrede hva som er den beste organisatoriske løsningen fremover. Oppdraget skal også ta for seg virkemiddelporteføljen og andre næringsrettede oppgaver til Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Utvalget skal stå fritt når det gjelder anbefalinger.

b) Et utredningsoppdrag til Forskningsrådet og Innovasjon Norge

Eierdepartementene gir styrene for de to organisasjonene et oppdrag om i felleskap å gjennomføre en utredning slik skissert under *a*), med klare forventninger om forenklinger og redusert ressursbruk.

c) Det etableres et nytt felles hovedstyre for Forskningsrådet og Innovasjon Norge

Forslaget innebærer at organisasjonene fortsetter som i dag inntil videre. Det nye hovedstyret får som mandat å skape et bedre og mer sømløst virkemiddelapparat enn i

dag. Det forutsettes at det nye hovedstyret gjennomfører en utredning slik som skissert under a) og får ansvar for å gjennomføre nødvendige endringer. Forholdet mellom det nye hovedstyret og dagens styrer for Forskningsrådet og Innovasjon Norge måtte under dette alternativet avklares.

4.6 Brede virkemidler og mer kontinuerlig saksbehandling

Det er en oppfatning i næringslivet at det er for mange virkemidler og programmer og at disse delvis er overlappende, for eksempel ved at sektorspesifikke programmer bruker lignende virkemiddel som benyttes i de brede satsingene. Dette bør utløse en egen gjennomgang av samtlige virkemidler for å undersøke hvilket rom det er for forenklinger. Samordnede tildelingsbrev (avsnitt 3) og den digitale inngangsporten (avsnitt 5) vil synliggjøre i hvilken grad man virkelig står overfor et problem her. I den grad problemet henger sammen med sektordepartementer ønsker å ha kontroll med sine budsjettmidler, må det vurderes om dette i og for seg legitime ønsket kunne ivaretas på en annen måte enn i dag enn ved så å si flise opp virkemiddelapparatet.

Med dette som bakgrunn, foreslår Igaidi at det settes i gang et arbeid for å vurdere en reduksjon av antall virkemidler og gjøre dem bredere enn i dag, slik at bedriftene unngår å falle mellom flere stoler slik de i noen grad opplever nå.

Videre foreslår vi at det legges opp til en så kontinuerlig søknadsbehandling som mulig for de fleste av virkemidlene, slik at næringslivet slipper å vente. For konkurranseutsatte virkemidler bør det være flere søknadsfrister i året.

4.7 De store utfordringene og virkemiddelapparatet

Det er en økende forståelse for at noen av samfunnets store utfordringer, som for eksempel de som er knyttet til klima, energi, aldrende befolkning og matsikkerhet, må adresseres på en bedre måte i fremtiden enn hittil. Både OECD, EU og andre er enig i det. EUs neste rammeprogram for FoU vil fokusere mer på «missions» enn tidligere. EU er nå inne i en prosess for å finne ut hvordan arbeidet rundt slike «missions» skal drives og organiseres. Det vises i denne sammenheng bl.a. til EU-rapporten *Governing Missions in the European Union*. Næringslivets FoU-innsats vil være vesentlig for å møte de store utfordringene, og utfordringene vil representere nye muligheter for næringslivet.

Vi går ikke nærmere inn på hvilke «store utfordringer» som bør velges ut for Norge og FoU-systemet. Igaidi anbefaler at virkemiddelapparatet, sammen med berørte departementer og andre myndigheter, identifiserer noen «store utfordringer» og organiserer arbeidet rundt disse temaene på en ny måte. Det bør i denne sammenheng vurderes om de organisatoriske løsningene EU velger for sine «missions» kunne passe også for de norske «store utfordringene». Stikkord her er *opptrapping* av FoU-innsatsen på tvers av virkemiddelaktørene, *samspill* med både næringsliv og sivilsamfunnet forøvrig om både FoU og andre tiltak, og *koordinering* med

offentlige myndigheter med ansvar for utviklingen på det aktuelle feltet. Hvert felt bør få sitt eget koordinerende styre og det bør lages konkrete etterprøvbare mål for arbeidet. Hvem disse styrene skal rapportere til går vi ikke nærmere inn på her. Med konkrete mål sikter vi til effekter som skal komme ut av satsingen.

4.8 Den regionale delen av virkemiddelapparatet

Virkemiddelapparatet har en viktig regional dimensjon, med fylkeskommunene i spissen. Reduksjonen i antall fylkeskommuner og økt størrelse på de nye fylkeskommunene styrker forutsetningene for et godt regionalt virkemiddelapparat.

Vi synes det er verdifullt at områdegjennomgangen presiserer at fylkeskommunenes oppgaver vil være todelt: (1) *bestiller* av tjenester fra den nasjonale delen av virkemiddelapparatet og (2) *forvalter* av regionale virkemidler. Gjennom bestillerfunksjonen kan man kombinere regionale prioriteringer av budsjettmidler med nasjonal kvalitetssikring av hvilke prosjekter som får tildeling.

Både Innovasjon Norge og Forskningsrådet har en regional tilstedeværelse i dag. Deloitte-rapporten er ikke særlig klar når det gjelder rolle, ansvarsfordeling og samarbeid mellom fylkeskommune og den regionale delen av det statlige virkemiddelapparatet. Den tar heller ikke for seg spørsmålet om delegering fra de nasjonale virkemiddelinstusjonene til deres lokale representanter. Vi anbefaler at det arbeides videre med disse spørsmålene og at det konkretiseres mer nøyaktig hvilke virkemidler fylkeskommunene har.

Når det gjelder den videre utviklingen av det regionale virkemiddelapparatet er det viktig å sikre at fokuset på den regionale utviklingen ikke samtidig fører til regionale innlåsingeffekter. FoU som prioriteres på nasjonalt nivå kan ha stor regional betydning. Næringslivet lokalt kan ha større nytte av bistand fra nasjonale forskningsinstitusjoner enn fra de som finnes lokalt.

Det bør være en målsetting at næringslivet også regionalt opplever de ulike delene av virkemiddelapparatet som et sømløst system. Det betyr ikke at alle fylkeskommunene må drive sitt arbeid med innovasjonsspørsmål på samme måte. Den digitale inngangsporten omtalt i avsnitt 5 må også omfatte den regionale delen av virkemiddelapparatet.

I dag eier fylkeskommunene 49 % av aksjene i Innovasjon Norge. I områdegjennomgangen er denne ordningen foreslått opphevet. Selv om dette spørsmålet i praksis ikke er viktig for næringslivet, støtter vi forslaget. For det første mener vi det er prinsipielt uheldig at den som nærmest har partsinteresser i bruken av statlige midler skal ha en formell styringsrolle i bruken av dem. Dernest mener vi at statlig styring av virkemiddelapparatet bør skje på vanlig måte, gjennom tildelingsbrev og andre vedtak departementet måtte treffe, og ikke gjennom eierskap.

I områdegjennomgangen er det foreslått at Innovasjon Norge (sentralt) bør ha en regional avdeling, og at fylkeskommunene bør kunne ha en eierandel i en slik avdeling. Vi mener at

Innovasjon Norge selv bør bestemme over sin interne organisering og hvordan forholdet til fylkeskommunene skal sikres på best mulig måte. Å bringe fylkeskommunene inn på eiersiden er kompliserende og skaper uklare ansvarsforhold.

5 Et transparent virkemiddelapparat

5.1 Manglende transparens

Når Igaidi sammenligner det norske virkemiddelapparatet, som det er mye godt å si om, med hvordan EU-kommisjonen håndterer sine FoU-virkemidler, er det slående at vi er blitt hengende etter når det gjelder å skape et transparent system. Vi sikter da til at det normalt blir gjort offentlig kjent hvordan saksbehandlingen er lagt opp for hvert enkelt virkemiddel (trinn for trinn), prosessene for utvalg av personer til å vurdere søknaden, kriteriene som legges til grunn ved avgjørelsen og hva som er forventet saksbehandlingstid. Det har lenge vært variasjon mellom de nasjonale aktørene når det gjelder hva de gjør offentlig tilgjengelig. Vi tror at et videre, systematisk arbeid med å lage et mer transparent virkemiddelapparat vil gjøre forvaltningen bedre enn i dag og mindre personavhengig, og vil styrke tilliten mellom virkemiddelaktørene og næringslivet.

5.2 En digital inngangsport til et transparent virkemiddelapparat

Altinn gir i dag en oversikt over de ulike aktørene i virkemiddelapparatet. I rapporten fra Deloitte er det foreslått at denne oversikten videreutvikles til å bli en mer komplett digital inngangsport til virkemiddelapparatet. Dette støtter Igaidi. Vi mener imidlertid at man bør gå lenger enn det som er antydnet i rapporten.

Således foreslår Igaidi at den digitale inngangsporten både skal gi detaljerte opplysninger om samtlige virkemidler som hver enkelt aktør forvalter, hvilke beløp som står til disposisjon, og eventuelle søknadsfrister. I tillegg bør inngangsporten inneholde de opplysningene som er nødvendig for at et virkemiddelapparat skal være transparent, som alt er nevnt ovenfor: Hvordan saksbehandlingen er lagt opp for hvert enkelt virkemiddel (trinn for trinn), prosessene for utvalg av personer til å vurdere søknaden, kriteriene som legges til grunn ved avgjørelsen og hva som er forventet saksbehandlingstid. Det er viktig å påse at arbeidet med å lage en felles digital inngangsport ikke forsinkes offentliggjøring av disse opplysningene, som hver enkelt aktør bør gjøre tilgjengelig på sine hjemmesider.

Vi forutsetter at inngangsporten også skal omfatte det regionale virkemiddelapparatet, som presenterer dette for hvert enkelt fylke og får frem sammenhengen mellom det regionale og nasjonale virkemiddelapparatet.

I vedlegg 1 har vi utdypet vårt synspunkt på hvordan en digital inngangsport kunne utformes.

5.3 Sporbar saksbehandling

Når en søknad er innlevert til virkemiddelapparatet, er mange bedrifter usikre på hva som vil skje videre. Næringslivet bør kunne forvente at virkemiddelaktørene til enhver tid kan rapportere om fremdriften i behandlingen av en søknad, herunder når søknaden kan forventes ferdigbehandlet. Mangel på forutsigbarhet kan ha negativ effekt på søkerbedrifters planleggingsevne. Dette vil aggregert kunne ha uheldige konsekvenser for verdiskaping og konkurransevne.

Når en søknad kommer inn til en aktør i virkemiddelapparatet, bør søkeren umiddelbart få en egnet tilbakemelding om trinnene i søknadsprosessen, samt informasjon om hvilke personer eller hvilke organer som behandler og avgjør saken. Saksbehandlingssystemet vil kunne legges opp slik at søkeren fikk en oppdatering av hvor saken står når ulike trinn i saksbehandlingen avsluttes.

6 Radikale og disruptive innovasjoner

Områdegjennomgangen mener at det er «behov for virkemidler som stimulerer til innovasjoner på helt nye områder, innenfor nye bransjer, eventuelt disruptive innovasjoner innenfor etablerte bransjer» (s. 19). Igaidi er enige i at det nasjonale virkemiddelapparatet kan ha problemer med å fange opp prosjekter som representerer et gjennombrudd og gi dem den særbehandling som kan være nødvendig. EU-kommisjonen har etablert et eget virkemiddel for bedrifter med slike prosjekter, EIC Accelerator, under European Innovation Council i Horisont 2020 (EIC Accelerator er tidligere kjent som SME Instrument fase 2). Dette virkemiddelet tar sikte på å bistå oppskaleringen av et innovasjonskonsept slik at innovasjonen får betydelig større utbredelse enn om bedriften måtte stå på egne ben.

Spesifikt skal EIC Accelerator bistå små og mellomstore bedrifter med å bringe spesielt innovative produkter, tjenester og forretningsmodeller til markedet. Virkemiddelet er rettet mot innovasjonsprosjekter som har nådd et forholdsvis høyt teknologimodenhetsnivå (Technology Readiness Level – TRL), og hvor teknologien er demonstrert i et relevant miljø (TRL 6). Fokus er å støtte oppskaleringsaktiviteter (TRL 6-8) i et prosjekt som har en varighet på 1-2 år og innebærer et kapitalbehov på 0,5 – 2,5 MEUR (som utgjør inntil 70% av totale kostnader). EIC Accelerator gir også mulighet for tilleggsstøtte i form av egenkapital – da inntil 15 MEUR (såkalt «blended finance»).

Konkurransen om midlene tilgjengelig gjennom EIC Accelerator er meget hard, og selv svært gode prosjekter kan få avslag. Prosjekter som har så høy kvalitet at de regnes som kvalifisert til støtte, men ikke når helt frem i konkurransen om Horisont 2020-midlene, får tildelt et «Seal of Excellence» for sitt prosjekt.

«Seal of Excellence»-ordningen bør etter Igaidis syn benyttes for å gi spesielt godt kvalifiserte norske bedrifter som har radikale og/eller disruptive innovasjonsprosjekter tilstrekkelig

økonomisk støtte slik at de kan lykkes på verdensmarkedet. Slik støtte burde også kunne bestå av styrking av egenkapitalen gjennom Investinor eller Nysnø. Vi foreslår derfor at det etableres en egen ordning for norske bedrifter som har mottatt «Seal of Excellence» i EIC Accelerator og at det blir avsatt et eget budsjett for slike prosjekter. EU-kommisjonen har forøvrig laget en veiledning for hvordan man nasjonalt kan ta hånd om bedrifter som har mottatt «Seal of Excellence».

7 Offentlige anskaffelser

Det offentlige kjøper varer og tjenester for om lag kroner 560 milliarder kroner i året. I det store og det hele kjøpes det inn hyllevare. Det offentlige bruker i liten grad sin innkjøpsmakt til å stimulere næringslivet til å frembringe nye og bedre varer og tjenester. Igaidi mener at man på området *innovative offentlige innkjøp* har et stort potensial for økt innovasjon – til nytte for næringslivet, samfunnet for øvrig, samt forbedring av offentlig sektor. For bedrifter vil det offentliges kjøp av nye produkter og tjenester redusere markedsrisikoen forbundet med innovasjoner i betydelig grad, og vil kunne bli brukt som referanse overfor andre kunder i inn- og utland.

Det foreligger flere utredninger om innovative offentlige anskaffelser. Det er etablert et samarbeid mellom NHO, KS, DIFI, Innovasjon Norge og Forskningsrådet om innovative offentlige anskaffelser innenfor *Nasjonalt program for leverandørutvikling* (tidligere LUP). Til tross for at dette samarbeidet har pågått i flere år, ligger volumet på innovative offentlige anskaffelser på et forbausende lavt nivå, selv om det er grunn til å tro at slike prosjekter kan være svært lønnsomme, bl.a. fordi nye løsninger ofte kan spres til, og tas i bruk av, mange offentlige institusjoner.

EUs direktiv om offentlige anskaffelser ble revidert i 2014, og den nye, norske anskaffelsesforskriften er fra 2016. En av endringene i EUs regelverk tar sikte på å gjøre innovative offentlige anskaffelser enklere enn før. Men det er fortsatt slik at innovative offentlige anskaffelser er mer kompliserte, og tar lengre tid, enn vanlige anskaffelser.

Til tross for forenklingene i regelverket, er Igaidi i tvil om det blir noe løft i de innovative offentlige anskaffelsene i fremtiden uten å se nærmere på virkemidlene. Innovative offentlige anskaffelser har vært fullt mulig i mange år. Når det ikke skjer mer på feltet, er det neppe regelverket i seg selv som er hindringen. Spørsmålet man må stille er om offentlige institusjoner blir tilstrekkelig stimulert til å ta på seg innovative anskaffelser og om private bedrifter opplever det offentlige som en interessant nok partner når det gjelder å skape innovasjoner.

Igaidi støtter Deloitte's forslag om å samle hovedansvaret for innovative offentlige anskaffelser hos enten Forskningsrådet eller Innovasjon Norge. Igaidi foreslår også at regjeringen på dette feltet varsler en ny giv og høyere ambisjoner enn i dag, og at insentivene for slike anskaffelser blir gjennomgått.

8 SkatteFUNN

Skatteinsentiver er et sentralt forsknings- og innovasjonspolitisk virkemiddel i mange land, og er blitt stadig mer vanlig. Hvor stor andel av den samlede offentlige FoU-støtten som gis i form av skatteinsentiver varierer en god del mellom landene. Et tilbakevendende tema er hva som er den optimale blandingen av skatteinsentiver og direkte virkemidler. Dette spørsmålet har ikke noe fasitsvar, vil variere mellom landene, og bero på hvilke mål landet har for sin innovasjonspolitikk. SkatteFUNN og direkte FoU-tilskudd fra Forskningsrådet og Innovasjon Norge er ulike typer virkemidler som når forskjellige deler av næringslivet og forskjellige prosjekter. En klar fordel ved SkatteFUNN er at administrasjonskostnadene, både for det offentlige og for bedriftene, ligger på et lavere nivå enn for de direkte tilskuddene. SkatteFUNN er også mer transparent enn de andre virkemidlene.

SkatteFUNN er grundig evaluert to ganger. Konklusjonene på begge evalueringene var at SkatteFUNN fungerer godt og burde videreføres. I tillegg har SSB vurdert effektene av utvalgte virkemidler (se SSB-rapport 2016/12). Konklusjonen til SSB er at SkatteFUNN og Forskningsrådets virkemidler har omlag samme utløsende effekt, og at effekten er høyere enn for virkemidlene til Innovasjon Norge. SkatteFUNN bidrar mer til økonomisk vekst i gründerbedrifter enn Forskningsrådets direkte virkemidler gjør. Det er ingen stor samlet forskjell i avkastningen mellom disse to virkemidlene.

Finansdepartementet har på bakgrunn av den siste evalueringen av SkatteFUNN-ordningen foretatt av Samfunnsøkonomisk Analyse AS, konkludert med at ordningen i hovedsak bør videreføres, noe vi regner med at Stortinget vil slutte seg til i forbindelse med behandlingen av lovendringer i tilknytning til statsbudsjettet for 2020. Det er viktig at næringslivet har forutsigbare og stabile rammebetingelser, og at områdegjennomgangen av virkemiddelapparatet ikke rokker ved dette. Igaidi anbefaler derfor at SkatteFUNN-ordningen nå skal ligge fast noen år fremover.

Deloitte har i sin rapport anbefalt at SkatteFUNN trappes ned slik at en større andel av offentlige midler til FoU deles ut etter konkurranse. Problemstillingen er legitim. Deloitte's forslag bygger imidlertid ikke på noe empirisk grunnlag som sier at mer konkurranseutsetting vil gi bedre bruk av offentlige kroner eller mer innovasjon i Norge. Det som er sikkert, er at en slik vridning vil føre til mer byråkrati, mindre transparens og gjøre det vanskeligere for små og mellomstore bedrifter å få FoU-støtte. Igaidi mener derfor at Deloitte's forslag må avvises på dette punktet.

9 Virkemiddelapparatets forhold til innovasjonsrådgiverne

Virkemiddelapparatet er en del av det nasjonale innovasjonssystemet, og samarbeider med andre deler av innovasjonssystemet, som for eksempel bedrifter, helseforetak, universiteter og forskningsinstitutter. En del av innovasjonssystemet består av alle de som hjelper bedrifter med deres innovasjonsaktiviteter i form av rådgivning og støtte. Denne delen av

innovasjonssystemet består av flere selskaper (herunder Igaidi) og konsulenter, og til dels også forskningsinstitutter og TTOene. Hvem man skal regne med som innovasjonsrådgivere i denne forbindelse kan diskuteres, men det er ikke et urimelig anslag å si at det kanskje dreier seg om et tusentalls personer som er engasjert i denne type virksomhet. Det er for øvrig ikke bare næringslivet som benytter seg av rådgivere. Universitetene gjør det også når det gjelder søknader til EUs rammeprogram for FoU.

Støtten rådgiverne bidrar med er alt fra identifisering av FoU-muligheter, design og styring av FoU-prosjekter, bistand med å skaffe finansiering og gi hjelp til å få nye produkter ut i markedet. Innovasjonsrådgivere på SkatteFUNN-feltet bidrar også positivt til at bedriftene følger gjeldende regelverk. Næringslivet bruker innovasjonsrådgivere fordi de bidrar med en kompetanse som bedriftene trenger og fordi det er lønnsomt for dem å benytte rådgivere. En del av kompetansen består i erfaring mht. hvordan næringslivet skal forholde seg til et relativt komplekst virkemiddelapparat, og for eksempel hvordan et prosjekt må utformes og fremstilles for å nå opp i konkurransen.

Det bør være en målsetting at virkemiddelapparatet blir så enkelt å forholde seg til som mulig, og at virkemidlene blir så transparente og forståelige som mulig. En del bedrifter vil heller bruke sine ressurser på egen forskning, utvikling og innovasjonsaktiviteter, bedriftsutvikling og markedsaktiviteter, enn å bruke tid på å forholde seg til virkemiddelapparatet. Det er også grenser for hvor enkle virkemidlene kan bli. Eksempelvis vil arrangering av en rettferdig konkurranse om FoU-midler, i hvert fall når det er tale om litt større prosjekter, nødvendigvis bli en krevende øvelse. SkatteFUNN-ordningen dreier seg om bruk av betydelige offentlige midler. Regelverket må utformes slik at støtten går til det som er formålet med ordningen og ikke blir misbrukt. Da blir det en nødvendighet med et relativt omfattende regelverk, som noen bedrifter gjerne vil ha hjelp til å følge.

På grunn av forholdene som er nevnt ovenfor vil det også i fremtiden være behov for innovasjonsrådgivere. I tillegg verdsetter små og mellomstore bedrifter den kompetansen et firma som Igaidi har opparbeidet. Dette er en kompetanse knyttet til hele virkemiddelapparatet og de ulike virkemidlene, som selv store bedrifter kan ha problemer med å skaffe seg. Ved å stille denne kompetansen til rådighet bidrar Igaidi til at mindre bedrifter kan klare seg like godt i virkemiddelapparatet som de større bedriftene.

Næringslivet melder noen ganger tilbake til sine innovasjonsrådgivere at virkemiddelapparatet betrakter bruken av dem som noe negativt, som bedriftene helst bør avstå fra. Dette er selvsagt ikke institusjonenes formelle syn. Vårt ønske er imidlertid at den formelt sett nøytrale holdningen som råder i dag, blir erstattet av en positiv holdning, der institusjonene både omtaler og behandler innovasjonsrådgivere som nyttige medspillere i innovasjonssystemet.

rikholdig, konkret og unik erfaring med de praktiske konsekvensene av den implementerte innovasjonspolitikken i det svært viktige grensesnittet mellom virkemiddelapparat og brukere. Vi anbefaler derfor at både aktørene i virkemiddelapparatet og dets eiere trekker innovasjonsrådgiverne inn i det løpende forbedringsarbeidet, samt arbeidet med utvikling av policy. Vi ønsker også tilbakemeldinger fra virkemiddelapparatet på hvordan innovasjonsrådgiverne kan gjøre en bedre jobb.

Med vennlig hilsen



Lars Henrik Krogh
Daglig leder & Partner

Vedlegg 1 til Igaidi AS sitt innspill til oppfølgingen av delrapport fra fase 3 i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Transparens i virkemiddelapparatet: Problem og forslag til løsning

10 Problem

Et grunnleggende problem med store deler av virkemiddelapparatet i Norge er mangelen på lett tilgjengelig offentlig informasjon om betingelsene for prosessering og vurdering av innsendte søknader. For noen virkemidler er informasjonen vanskelig tilgjengelig – for andre virkemidler er ikke informasjonen tilgjengelig i det hele tatt. Dette gjør at det i utgangspunktet er vanskelig å nå målet til områdegjennomgangen med å kartlegge grenseflater og roller i virkemiddelapparatet med en viss presisjon, både når det gjelder enkeltordninger og enkeltaktører (som representerer summen av aktørens forvaltede enkeltordninger).

Denne mangelen på offentlig transparens når det gjelder den helt definerende og premissgivende informasjonen i virkemiddelapparatet er i prinsippet et problem for alle som relaterer seg til virkemiddelapparatet: *brukere, aktører internt i virkemiddelapparatet* (både internt i den spesifikt forvaltende virkemiddelsaktør for et gitt virkemiddel, samt andre aktører internt i det øvrige virkemiddelapparatet), *eiere* (departementene og fylkeskommunene) og *andre interessenter* (slik som aktører som utfører eksterne evalueringer av virkemiddelapparatet; private rådgivere, og andre). I tillegg er dette underskuddet på transparens et problem for samfunnet generelt, da manglende tilgjengelighet på denne informasjonen har potensiale til å så tvil om rasjonaliteten til de felleskapsfinansierte saksbehandlingsprosessene i virkemiddelapparatet.

Videre er det for mange evalueringsprosesser lite forutsigbarhet for søkerbedrift når det gjelder tidsbruk og saksgang. Dette gjelder spesielt virkemidler med løpende frister. Det bør være et rimelig krav at alle virkemiddelsaktører til enhver tid kan rapportere eksakt framdrift i alle søknadsevalueringsprosesser, inkludert et løpende oppdatert og kvalifisert estimat for når søknaden er ferdigbehandlet. Alternativt vil mangel på forutsigbarhet kunne ha negative effekter på søkerbedrifters planleggingsevne. Dette vil aggregert kunne ha negative konsekvenser for verdiskaping og konkurransevne.

11 Forslag til løsning

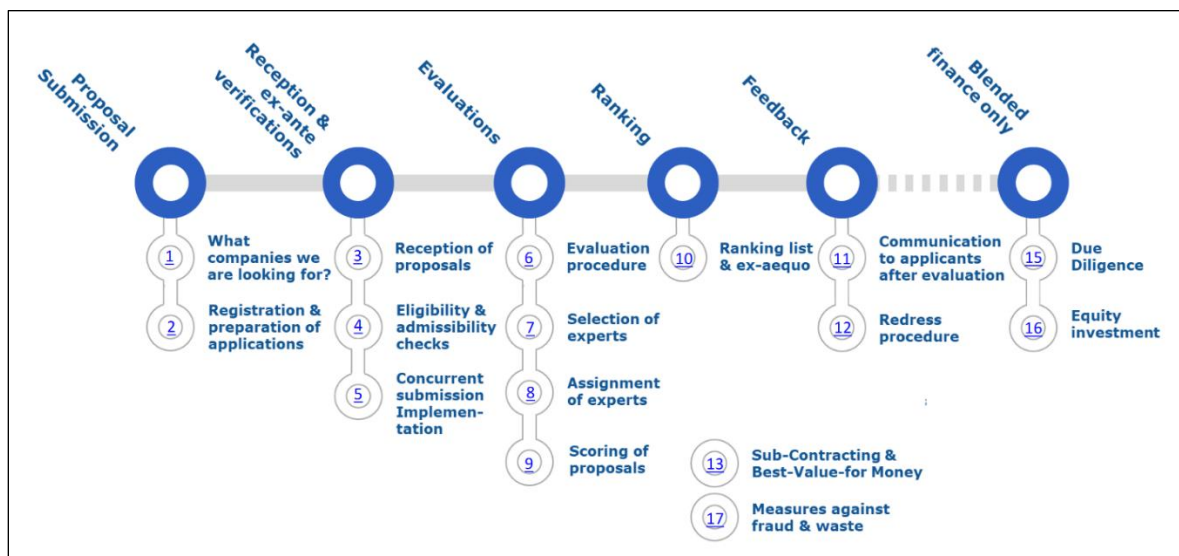
Igaidi har forslag til at problemene med manglende transparens bedres ved at det, i den av områdegjennomgangen foreslåtte felles inngangen til virkemiddelapparatet («portalen»), 1) lett tilgjengeliggjøres *all relevant* referanseinformasjon for *hvert eneste* virkemiddel i virkemiddelapparatet, og 2) *for alle innsendte søknader* for hver bruker lett tilgjengeliggjøres en progresjonsindikator for søknadsbehandlingen i et standardisert grensesnitt. I følgende underseksjoner kommer utkast til mer spesifikke forslag til løsninger.

11.1 Tilgjengelighet av referanseinformasjon

For *hvert enkelt virkemiddel i virkemiddelapparatet* må det publiseres egne informasjonssider i portalen med referanser til:

- a) **Alle relevante rammebetingelser** fra lov og forskrift som gjelder dette virkemiddelet (inkludert en egen temaside med informasjon om *eksakt* hvordan Gruppeunntaksforordningen påvirker dette spesifikke virkemiddelet)
- b) **Øvrige eksterne rammebetingelser** relatert til virkemiddelet (slik som, for *SkatteFUNN*, referanse til aktuelle seksjoner i «Skatte-ABC» for SkatteFUNN)
- c) Beskrivelse av **all relevant informasjon om faktisk implementasjon** av virkemiddelet hos den aktuelle virkemiddelaktøren. Dette inkluderer, men er ikke begrenset til:
 1. Krav til søker og søknad
 2. Øvrige vilkår
 3. Søknadsramme (størrelsen på beløp som kan søkes om, og til hvilken støttegrad)
 4. Alle evalueringspremisser. Dette inkluderer, men er ikke begrenset til:
 - i. På hvilket grunnlag søknader evalueres (se punkt *d*) under)
 - ii. Hvordan evaluatorene velges ut
 - iii. Rutinene for å håndtere konfidensialitet
 - iv. Rutinene for å håndtere potensielle interessekonflikter blant evaluatorene
 5. Rapporteringskrav ved igangsatt prosjekt
 6. Klagemulighet ved avslått søknad
- d) **Alle relevante dokumenter**. Dette inkluderer, men er ikke begrenset til:
 1. Søknadsmal (samt maler for alle relevante vedlegg)
 2. Detaljert veileder til søknadsmal
 3. Evalueringsmal (den faktiske malen som benyttes av søknadsevaluatorene)
 4. Rasjonale for kalkyle av poengscore og rangering av søknader (inkl. vurderinger som legges til grunn for å differensiere søknader med lik poengscore, o.a. relevant)
 5. Alle relevante maler for rapportering
 6. Mal for alle standardavtaler relevant for virkemiddelet
Dette inkluderer, men er ikke begrenset til:
 - i. Avtale mellom søker og støttegivende institusjon
 - ii. Hvis relevant, avtale mellom søker og ulike samarbeidspartnere og/eller kunder i prosjektet
 - iii. Andre relevante avtaler
 7. Evt. andre relevante dokumenter

- e) **Detaljert beskrivelse av flyt i søknads- og evalueringsprosess.** Dette inkluderer, men er ikke begrenset til:
1. Milepæler i evalueringsprosess
 2. Forventet tidsbruk under evalueringsprosess
 3. Ulike utfall og resultater av evalueringsprosess
 4. Samlet grafisk framstilling av hele søknads- og evalueringsprosessen, inkludert alle relevante relaterte aspekter (f.eks. inspirert av denne typen framstilling for virkemiddelet *EIC Accelerator* i *Horisont 2020*, som vist under)



Figur 1 - Grafisk framstilling av søknads- og evalueringsprosess for EIC Accelerator i Horisont 2020¹

11.2 Sporbarhet av saksbehandling

I den planlagte portalen for virkemiddelapparatet må brukere, for enhver søknad de har sendt til virkemiddelapparatet, etter innlogging kunne se:

- a) Hvor langt søknaden har kommet i evalueringsprosessen
- b) Hva som er neste steg i evalueringsprosessen
- c) Forventet tidsbruk før neste steg og ferdigbehandling
- d) Status for eventuell klagebehandling

Portalen må også kunne oppdatere brukere aktivt via e-postmeldinger om progresjon i søknadsbehandlingen.

¹ Kilde: *Horizon 2020 EIC Accelerator Pilot (SME Instrument) – Guidelines for applicants – version 1.1* (side 4). (Hentet den 27. november 2019 fra https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/guides_for_applicants/h2020-guide-eic-smeinst-18-20_en.pdf.)