

FFA innspill til NFD - områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

28.juni 2019

Sammendrag

1. Innledning

- a. Skal forskning og innovasjon bidra til å løse de store nasjonale og globale samfunnsutfordringene, må en arbeide på tvers av fag og sektorer. En må derfor se til at det i denne områdegjennomgangen ikke gjøres endringer i det næringsrettede virkemiddelapparatet som gir uønskede effekter på andre samfunnsområder, som for FoU for offentlig sektor.
- b. Forskningsinstituttene har en tydelig rolle i det næringsrettede FoU-systemet som utfører av næringsrettet forskning, deltaker i konsortier, katapulter osv. og forvalter av infrastruktur. Som den viktigste FoU-samarbeidsparten for bedrifter, mener vi at instituttene bør brukes mer systematisk bl.a. i åpen innovasjon, slik OECD anbefaler i sin gjennomgang av det norske forsknings- og innovasjonssystemet (2017).
- c. Oppfølgingen og mobiliseringen i forhold til EUs rammeprogrammer bør legges om. FFA mener det er en fordel om Forskningsrådet får et mer helhetlig ansvar.

2. Viderefør det som fungerer godt i dagens virkemiddelapparat og åpne mer for konkurranse

- a. Offentlige virkemidler for forskning bør forvaltes og fordeles etter kjente kriterier og i åpen konkurranse, det vil gi størst samfunns effekt av virkemidlene
- b. Direktetildelinger av statlige forskningsmidler utenfor konkurranse, bør ikke foregå når det finnes flere tilbydere i markedet. Utlysning og tildeling til de beste prosjektene og miljøene gir best kvalitet og samfunnsrelevans i forskningen.
- c. Virkemidlene må differensieres etter ulike formål og brukergrupper. Virkemiddelapparatet må være så enkelt som mulig for brukerne for å redusere ressursbruk både i virkemiddelapparatet og hos brukere. Det må unngås en utvikling der det er nødvendig å bruke private rådgivere for å nå frem i virkemiddelapparatet.
- d. Virkemiddelaktørene bør i større grad koordinere virkemidlene seg imellom og ta opp med departementene der tildelte oppgaver medfører uklarheter og uheldige løsninger.

3. Samspill og grenseflater - samle vesentlige virkemidler for forskning hos Forskningsrådet

- a. Det er en tett sammenheng mellom næringsrettet forskning og innovasjon. Forskning og fremragende forskningsmiljøer, er i stor grad en forutsetning for å kunne oppnå innovasjon både i næringslivet og i andre deler av samfunnet. FFA mener dette grunnleggende forholdet er for dårlig beskrevet i rapporten
- b. FFA mener det er avgjørende at det vesentlige av virkemidler knyttet til forskning og forskningsmiljøer i næringsliv og FoU-organisasjoner samles hos NFR og tildeles på bakgrunn av åpen konkurranse og kvalifisert vurdering. Forskningsrådets kompetanse på, og systemer for, forvaltning og fordeling av forskningsmidler, bør benyttes for en større bredde av forskningsmidlene. Det førende må være utlysning av virkemidler i åpen konkurranse
- c. FFA mener at offentlige forskningsmidler skal benyttes slik at flere enn en enkeltbedrift kan benytte kunnskapen, og at kunnskapen skal kunne spres og videreutvikles av flere aktører og

på andre bruksområder. Slik kunnskapsdeling er et felles gode. I et godt fungerende forskningssystem, vil forskningsmiljøene gjennom næringsrettede prosjekter bygge kompetanse, som gjøres tilgjengelig for andre bedrifter gjennom nye prosjekter. Dette er et sentralt element for de næringsrettede forskningsinstituttene, som har bidratt mye til innovasjon i norsk næringsliv. Ren bedriftsintern forskning som ikke bidrar til etablering av fellesgoder, bør finansieres av bedriften selv, ev med støtte fra SkatteFUNN.

- d. Overlappen mellom sektororienterte virkemiddelaktører og sektornøytrale virkemiddelaktører på nasjonalt nivå må adresseres. FFA mener at dagens ordning gir dublerende kompetanse og unødvendige transaksjonskostnader.
- e. Det bør vurderes om NFRs konkurransearena og system for søknadsevaluering også kan benyttes for sektorspesifikke FoU-virkemidler som utdeles i åpen konkurranse, som de forskningsrettede virkemidlene i f.eks. Romsenteret, FHF, Veidirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Enova mfl.
- f. Plassering av virkemidlene hos de ulike virkemiddelaktørene bør baseres på kategorisering av oppgaven som skal løses. Oppgaver som innebærer kunnskapsutfordringer og teknologiavklaringer, bør plasseres hos NFR.
- g. Tydeligere samordning mellom Forskningsrådet og HOD i forvaltning av forskningsmidler vil være en styrke for transparens, nasjonal konkurranse og tverrfaglighet
- h. Nasjonal forvaltning av SIVAs eiendomsvirksomhet balanserer ut markedsforskjellene mellom lokasjoner og SIVAs rolle som eiendomsforvalter gir langsiktige leietakere som forskningsinstitutter, en viktig risikoavlastning
- i. Tydelig og samordnet forventning fra eierdepartementene vil være nødvendig for å unngå stort effektivitetstap i grenseflatene

4. Virkemiddeldeltagere i økosystemet som løser store samfunnsutfordringer

- a. EUs utfordring på "missions" og OECDs klare påpekning av at Norge har et "triple transition imperative" krever at alle VMA har en forståelse av næringsrettet forskning og hvordan det er tett integrering mellom næringsretta forskning og innovasjon. Forskningsaktørene, bedriftene og virkemiddelapparatet utgjør et sofistikert og i stor grad velfungerende økosystem for åpen innovasjon.
- b. Mobilisering og veiledning til internasjonalt samarbeid om forskning og innovasjon i EU oppleves i dag som lite oversiktlig. I god tid før oppstart av det neste rammeprogrammet for forskning og innovasjon i EU, Horisont Europa, bør arbeidsdeling og samarbeid på dette området gjøres mer ryddig og oversiktlig. Vi erfarer at NFR har god innsikt, sterke nettverk og høy legitimitet på området både regionalt, nasjonalt i EU-systemet og i FoU-miljø i Europa
- c. Virkemidler for forskningsdrevet innovasjon bør ligge hos NFR som har erfaring med og systemer for konkurransebaserte tildelinger, ekspertvurderinger og kan skape effektive konkurransearenaer slik at bare den beste forskningen støttes
- d. Virkemidlene må tilpasses de ulike brukergruppene. En må unngå at det er nødvendig å bruke private rådgivere for å nå frem i virkemiddelapparatet.

5. Koordinering og arbeidsdeling nasjonalt – regionalt i virkemiddelapparatet

- a. Samordning mellom virkemiddelaktørene bør også skje regionalt og krever at aktørene har handlingsrom og kunnskap om fortrinn og muligheter i sin region, for å serve bedriftene på best mulig måte. Her må fylkeskommunene ha en sentral rolle.

- b. FFA mener at regionale virkemiddelaktører innen forskning og innovasjon bør i stor grad arbeide med mobilisering og kvalifisering av SMB og offentlige virksomheter til forskning og innovasjon. De bør også mobilisere til brede programmer som SkatteFUNN.
- c. Fylkeskommunene bør ha en bestillerrolle overfor nasjonale virkemiddelaktører og ha forvalterrolle for RFF som i dag. Dagens ordning med NFR som kvalitetssikrer forskningssøknader til RFF fungerer godt og bør videreføres også innenfor ny organisering.

6. Instituttene i områdegjennomgangen

- a. Forskningsinstituttene er sentrale i de regionale, nasjonale og internasjonale innovasjonssystemene. For eksempel deltar instituttene aktivt i SFI'er, FME'er, klynger og katapulter og har til dels egne inkubatorer og innovasjonsselskaper. Instituttene bidrar til å flytte forskningsfronten på sentrale områder for norsk næringsliv og så dele denne kunnskapen gjennom prosjekter med bedrifter der forskningskompetansen anvendes til å løse mer konkrete utfordringer som bedriftene har. De norske forskningsinstituttene står sentralt i nasjonens arbeid med å nå de nasjonale og regionale forsknings- og innovasjonspolitiske målene.
- b. Vi ser ikke at instituttene er reflektert i delrapport 1 og vil anbefale at kartleggingen i fase 1 brukes med klokskap og varsomhet.
- c. Vi setter stor pris på at instituttene nå inviteres inn til å kommentere på delrapport 2 og de påfølgende rapportene.

1. Innledning

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets mandat for arbeidet i brev fra NFD av 3.oktober 2018, vår dialog med prosjektleder Erik Jakobsen 2.april 2019 og med næringsminister Torbjørn Røe Isaksen 2.mai 2019, samt til invitasjon fra NFD 5.juni 2019 til å kommentere på delrapport 2.

FFA mener det er riktig og viktig at det gjøres en områdegjennomgang. Vi er opptatt av at Norge har et effektivt og målrettet virkemiddelapparat som tar utgangspunkt i de store samfunnsutfordringene og bidrar best mulig til å realisere de overordnede målene slik de også er uttrykt i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning; styrket konkurransekraft og innovasjonsevne, møte store samfunnsutfordringer og utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet.

Virkemiddelapparatet skal utvikles til å yte enda mer treffsikre og effektive tjenester for å realisere målene. Vi mener at perspektivet må være bredere enn kun det næringsrettede arbeidet – virkemiddelapparatet skal bidra til omstilling og bærekraft i bredt, både i privat og offentlig sektor og i alle deler av landet. Det næringsrettede virkemiddelapparatet kan ikke ses isolert fra, men som en vesentlig del av helheten. Forskning og innovasjon i og for privat sektor og offentlig sektor henger tett sammen, både tematisk, virkemidler og forskningsmiljø. De samme bidrar til begge sektorer. Ikke minst bidrar bedriftene vesentlig til innovasjon i offentlig sektor og innovative innkjøp i offentlig sektor bidrar til innovasjon i privat sektor. Disse må derfor sees i sammenheng og flere av virkemiddelaktørene betjener begge. Dette synliggjøres både i Langtidsplanens overordnede strategier, i EUs planer for Horisont Europa og ikke minst i de foreslåtte Missions. Skal forskning og innovasjon bidra til å løse de store nasjonale og globale samfunnsutfordringene, må en arbeide på tvers av fag og sektorer. En må derfor se til at det i denne områdegjennomgangen ikke gjøres

endringer i det næringsrettede virkemiddelapparatet som gir uønskede effekter på andre samfunnsområder, som FoU for offentlig sektor.

Forskningsinstituttene har en viktig rolle i det næringsrettede FoU-systemet som utfører av næringsrettet forskning, deltaker i konsortier, katapulter osv. og eier av laboratorier, testfasiliteter mv. Som den viktigste FoU-samarbeidspartneren for bedriftene, kjenner instituttene også virkemiddelapparatet godt fra den siden. Vi vil derfor gjerne bidra til arbeidet i form av samlede innspill fra FFA i prosessen. Vi vil også oppfordre til at de mest næringsrettede instituttene, både nasjonale og regionale, involveres direkte i prosessene for å dele sine erfaringer og synspunkter på hvordan virkemiddelapparatet kan forbedres.

I tillegg mener vi at instituttene bør brukes mer systematisk i forskning og innovasjon for omstilling av norsk næringsliv, slik OECD anbefaler i sin gjennomgang av det norske forsknings- og innovasjonssystemet (2017). Instituttene kompetanse og kapasitet kan brukes i (åpen) innovasjon mellom og for bedriftene, mobilisere til SkatteFUNN og EU-prosjekter samt i prosjekter med støtte fra Forskningsrådet og andre deler av virkemiddelapparatet. Instituttene bygger kompetanse på et høyt nivå og kan arbeide full tid i oppdrag der det er marked for dette. Siden instituttene er non-profit, ligger det til rette for god arbeidsdeling med næringslivet.

I det følgende gir vi noen innspill i denne fasen av arbeidet. Den største kontaktflaten har forskningsinstituttene mot Forskningsrådet (NFR). Instituttene har også erfaringer fra samarbeid med Innovasjon Norge (IN), fylkeskommunene, RFF og andre, som gjør at vi har synspunkter på fremtidige løsninger på samspillet. Vi mener at mål om å utvikle eksisterende og nytt næringsliv som bidrar til nye arbeidsplasser og til å løse de store samfunnsutfordringene, må være sentralt for alle endringer.

2. Viderefør det som fungerer godt i dagens virkemiddelapparat og åpne mer for konkurranse

FFA erfarer at virkemiddelapparatet som instituttene er brukere av, i det vesentlige fungerer bra i dag. Når en gjør endringer, må en derfor sikre at det som er velfungerende allerede, blir ivaretatt. Vi mener at NFRs aktivitet på forskning og aktiviteter rettet mot innovasjon og mot deltagelse i EUs rammeprogram og EØS-forskning i all hovedsak fungerer godt. NFRs forvaltning av midlene holder høyt faglig nivå og sikrer kvalitet i virkemiddelbruken og i forskning og innovasjon hos aktørene, noe også evalueringer bekrefter.

Vi mener det er avgjørende for tilliten til systemet at offentlige virkemidler i størst mulig grad forvaltes og fordeles etter kjente kriterier og i åpen konkurranse. Direktetildelinger av statlige forskningsmidler utenfor konkurranse, til statlige eller private aktører, bør ikke foregå når det finnes flere aktuelle tilbydere i et fungerende marked. HODs direktetildeling av midler til (ikke-klinisk) forskning og innovasjon til egne virksomheter er ett eksempel, NFDs direktetildeling til eget forskningsinstitutt er et annet. I konkurranseutsetting må det kunne tas spesielle hensyn til for eksempel lange tidsserier i datainnhenting.

Transparens i alle ledd ved fordeling av forskningsmidler er viktig. Slik fordeles fellesskapets midler til de beste prosjektene og de beste miljøene, og midlene brukes der samfunnet får størst effekt av dem. Vi mener at Forskningsrådet har utviklet høy kompetanse og gode systemer for å arbeide slik,

og er stadig i utvikling for å forbedre prosesser og effektivitet i arbeidet. Eventuelle endringer i Forskningsrådets portefølje og organisering må gjøres med varsomhet slik at dette arbeidet styrkes ytterligere, ikke svekkes.

Forenkling for brukerne er et vesentlig mål. Ulikheten mellom brukerne, fra NTNU til en førstegangsetablerer, gjør at graden av kompleksitet i brukergrensesnittet kan og må variere. Virkemiddelapparatet må være enklest mulig for brukerne for å redusere ressursbruk både i virkemiddelapparatet og hos brukere. Det må unngås en utvikling der det er nødvendig å bruke private rådgivere for å nå frem i virkemiddelapparatet.

3. Samspill og grenseflater - hvem gjør hva? Samle vesentlige virkemidler for forskning hos Forskningsrådet

Det er en tett sammenheng mellom næringsrettet forskning og innovasjon. Forskning, både grunnleggende og anvendt, og fremragende forskningsmiljøer er i stor grad en forutsetning for å kunne oppnå innovasjon både i næringslivet og i andre deler av samfunnet. FFA mener dette grunnleggende forholdet er for dårlig beskrevet i rapporten. Vi viser i denne sammenhengen til OECDs landanalyse av det norske innovasjonssystemet fra 2017, som påpeker at Norge står overfor et "triple transition imperative". Analysen anbefaler at den næringsrettede forskningsinnsatsen må styrkes for å oppnå nødvendig innovasjon og omstilling, og peker også på at forskningsinstituttene har en svært sentral rolle i det norske forsknings- og innovasjonssystemet.

FFA mener at det vesentlige av virkemidler knyttet til forskning og forskningsmiljøer bør samles hos NFR. Med forskningsmiljøer mener vi her miljøer i UH, institutter, næringslivet og helsesektoren. En av Forskningsrådets sentrale oppgaver, er forvaltningen av åpne konkurransearenaer hvor tildeling av midler skjer på basis av faglige evalueringer, kvalitet og relevans. Etter vår vurdering løser Forskningsrådet denne krevende oppgaven på en god måte. Forskningsrådets kompetanse på, og systemer for, forvaltning og fordeling av forskningsmidler, bør benyttes for en større bredde av forskningsmidlene. Det førende må være en utlysning av virkemidler i åpen konkurranse mellom søknader, hvor konkurransen gjennomføres på en profesjonell måte slik at en tiltrekker seg sterke tilbydere og de beste søknadene vinner. NFRs høye kompetanse og kvalitet på evaluering av forskningsøknader må brukes til å evaluere alle søknader med forskningskomponent. Samling av forskningsrettede virkemidler vil også forenkle bildet for søkermiljøene.

Det er et uttalt mål at næringslivets forskningsaktivitet skal økes. Diskusjonen om hvordan dette gjøres er viktig – skal forskningsmidlene i større grad gå direkte til bedriftene eller til et samarbeid mellom bedrifter og forskningsmiljøer? FFA mener at en må unngå lock-in av offentlig finansiert forskning. Den skal være åpen og tilgjengelig for andre, med forbehold for konkurransesensitiv informasjon. Dette er også et krav i Plan S, som stiller krav om åpen tilgang til forskningsresultater finansiert av fellesskapet. De fleste innovasjonsprosjekter er avhengig av tett samarbeid med forskningsinstitusjoner. Det er åpnet for at bedrifter utfører hele prosjektet, men bare noen få bedrifter har nok forskningstygde til å nå opp i konkurransen. FFA vil anbefale at det kreves at forskningsmiljøer skal være med i alle innovasjonsprosjekter for næringslivet. Dette fordi kunnskapen i motsatt fall i disse prosjektene bare blir tilgjengelig internt i bedriften. Dagens ordning bidrar også til at grensene mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge blir mer uklare. I et godt fungerende forskningssystem, vil forskningsmiljøene gjennom næringsrettede prosjekter bygge kompetanse, som

vil bli tilgjengelig for andre bedrifter gjennom nye prosjekter. Dette er et sentralt element for de næringsrettede forskningsinstituttene, som har bidratt mye til innovasjon i norsk næringsliv.

FFA mener at offentlige forskningsmidler skal benyttes slik at flere enn en enkeltbedrift kan benytte kunnskapen, den skal kunne spres og videreutvikles av flere aktører og på andre bruksområder. Ren bedriftsintern forskning skal finansieres av bedriften selv, ev med støtte fra SkatteFUNN. SkatteFunn kan brukes av bedrifter, også flere bedrifter i samarbeid, som utfører alt forskningsarbeidet selv.

I alle typer konkurranser må det brukes åpne og transparente vurderingskriterier for å sikre best mulig vurderinger, rettferdighet mellom søkere og redusert ressursbruk for alle parter.

Overlappet mellom sektororienterte virkemiddelaktører og sektornøytrale virkemiddelaktører bør adresseres. Vi mener at dagens ordning gir dublerende kompetanse og unødvendige transaksjonskostnader. Tilsvarende mener vi at en må være varsomme med å etablere nye enheter. En må utnytte og utvikle dagens forvaltningskompetanse og -kapasitet. Det er forvirrende for brukerne at flere aktører tilbyr samme virkemidler, som ENOVA og IN. Situasjonen legger til rette for at brukere kan shoppe i systemene, for eksempel ved at en søknad som ikke når opp i det ene systemet, likevel når opp i det andre systemet – fordi ordningene ikke er kalibrert og tilgangen på penger er ulik. Kostnadseffektiviteten ved å ha en rekke sektororienterte virkemiddelaktører på ulike områder bør også vurderes.

Vi mener det bør vurderes om NFRs konkurransearena og system for søknadsevaluering også kan benyttes for sektorspesifikke FoU-virkemidler som utdeles i åpen konkurranse. Det bør gjøres en vurdering av om hele eller deler av de forskningsrettede virkemidlene i f.eks. Romsenteret, FHF, Veidirektoratet, HOD, Enova mfl. kan forvaltes bedre og mer effektivt som del av den samlede porteføljen i Forskningsrådet. Fagkompetansen som må ligge i slik forvaltning, vil finnes eller kan overføres til Forskningsrådet, som allerede dekker deler av de samme områdene.

HOD og de regionale helseforetakene er i en særstilling som forvaltere av svært store forskningsmidler. Her mener vi det er et forbedringspotensial i samordning og kompetansedeling mellom HOD og NFR. Både når det gjelder transparens, nasjonal konkurranse og tverrfaglighet vil tydeligere samordning mellom Forskningsrådet og HOD være en styrke.

FFA mener at det er viktig å videreføre satsingene i SIVA som et virkemiddel som bidrar til kommersialisering og industrialisering av forskning. Forvaltning og utvikling av forskningseiendom, krever en aktør som evner å finansiere byggprosjekter innen forskning og innovasjon også i regioner hvor annenhåndsverdien og dermed finansieringsmuligheten i det private markedet er begrenset. Nasjonal forvaltning muliggjør dette ved å balansere ut markedsforskjellene. SIVAs rolle som eiendomsforvalter gir forskningsinstitutter som er langsiktige leietakere en viktig risiko- og kapitalavlastning. SIVAs rolle i katapultene og i næringsklynger er også viktig for samspillet mellom næringslivet og forskningsinstituttene.

I mange tilfeller vil det i alle fall være samarbeidsflater mellom aktørene, også om grensesnittet flyttes. En intern arbeidsgruppe mellom NFR, IN og SIVA vurderte grensesnittene for noen år tilbake og ga tydelige anbefalinger til forbedring av samarbeidet. Erfaringen er at disse ikke er fulgt i tilstrekkelig grad, og at unødig "konkurranse" mellom aktørene på flere områder er ytterligere

skjerpet. FFA mener det bør være tydelig hvem som har ansvar for virkemidler og satsinger, og at én virkemiddelaktør er ansvarlig for å redusere ressursbruk og administrasjonskostnader. Det er imidlertid hensiktsmessig at virkemiddelaktørene samarbeider for å bidra til å løse samfunnsutfordringer og finner praktiske løsninger ut fra behov, ref avsnitt 4. Forvaltningen rundt klyngene og katapult er eksempel på områder hvor samarbeidet fungerer godt og hvor både NFR, IN og SIVA har eierskap. Et annet eksempel er PilotE hvor samarbeidet fungerer godt, mens mobilisering til Horisont 2020 er et område hvor samarbeidet har stort forbedringspotensial.

Det kan stilles spørsmål ved om eierdepartementenes behov for profilering også bidrar til konkurranse fremfor samarbeid. Tydelig og samordnet forventning fra eierdepartementene vil være nødvendig for å unngå effektivitetstap i grenseflatene. FFA har tro på at arbeidsgrupper mellom virkemiddelaktørene er en god måte å avdekke gråsoner mellom aktørene, uklarheter og uheldige sider i dialogene med departementene og bedre samarbeidet mellom aktørene. Slike arbeidsgrupper vil kunne identifisere og finne løsninger på utfordringene på en mer presis måte enn eksterne personer.

Kommentarer til Delrapport 2 Samspill og grenseflater

- FFA er enig i beskrivelsen av at samspillet rundt forskning og innovasjon krever særlig oppmerksomhet, her synes det være overlapp. Noe overlapp kan være hensiktsmessig, ref at dette ikke er lineære prosesser, men et økosystem som fordrer at flere aktører har innsikt i, og i noen grad virkemidler for, både forskning og innovasjon. Som sagt mener FFA det er avgjørende at det vesentlige av virkemidler knyttet til forskning og forskningsmiljøer i næringsliv og FoU-organisasjoner samles hos NFR og tildeles på bakgrunn av åpen konkurranse og ekspertvurdering.
- Rapportens beskrivelse av nisje- og sektorspesifikke aktører som skaper kompleksitet stemmer med våre erfaringer. Dette medfører uoversiktlige systemer for brukerne, dublering av kompetanse og kapasitet og unødige koordinerings- og transaksjonskostnader. Hvis det oppstår behov for sektorspesifikke virkemidler på nasjonalt nivå, mener vi at disse må legges til en eksisterende virkemiddelaktør slik at administrasjon, støttefunksjoner og faglig kompetanse utnyttes kostnadseffektivt og faglige vurderinger er kalibrert. Flere virkemiddelaktører som konkurrerer om brukerne skaper suboptimale løsninger både for VMA og for brukerne.
- FFA er derfor enig i anbefalingen om at virkemiddelapparatet bør bestå av sektornøytrale aktører og at nye satsinger bør utvikles innenfor eksisterende virkemiddelaktører, ikke ved å etablere stadig nye aktører med økt fragmentering som resultat. Dagens sektorspesifikke virkemiddelaktører bør vurderes for å legges inn i de større sektoruavhengige aktørene, som for eksempel at FHF slås sammen med Forskningsrådets virkemidler innenfor havforskning (som FFA forøvrig foreslo ved endring av FHF). I lys av dette er vi også enig i at det er hensiktsmessig å vurdere program for pilotering, demonstrasjon og kommersialisering slås sammen, som miljøteknologiordningen, CLIMIT demo og HAV-demo, ev også DEMO2000 og Enovas virkemidler for pilotering og demo.
- Plassering av virkemidlene hos de ulike VMA bør baseres på kategorisering av oppgaven som skal løses. Oppgaver som innebærer kunnskapsutfordringer og teknologiavklaringer, bør plasseres hos NFR. Oppgaver på kommersialisering, oppskalering, forretningsutvikling osv bør ligge hos IN.
- Vi mener forslaget om å samle Klyngeprogrammet og Norsk Katapult hos samme virkemiddelaktør, ev også Inkubatorprogrammet, er fornuftig. Det mest nærliggende vil være å

samle disse hos IN. Her har samarbeidet mellom aktørene virket bra og NFR bør fortsatt stå for vurdering av teknologi og kompetanse ut fra arbeidsdelingen mellom NFR og IN og ut fra erfaringen med konkurransebaserte tildelinger. Det vil også være behov for å samordne satsingene med SFI og FME. Disse er tungt forskningsorientert og må fortsatt ligge hos NFR.

- FORNY er NFRs program for økt kommersiell anvendelse av offentlig finansierte forskningsresultater. Programmet har ingen prioriterte tematiske-, faglige-, sektor- eller næringsområder, og finansierer kommersialiseringsprosjekter med utspring fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner. FORNY består av Verifiseringsmidler, STUD-ENT, Lokale prosjektmidler og midler til Strukturforbedring, kompetanseheving og nettverksbygging (de to siste rettet mot TTOene). Analyserapporten beskriver FORNY og anbefaler at FORNY og INs markeds- og kommersialiseringstilskudd samles under en aktør. De ulike virkemidlene som beskrives i rapporten inntreffer i ulike faser i et innovasjons- og kommersialiseringsløp. Det kan se ut som FORNY-virkemiddelet ikke er fullt ut forstått som virkemiddel for TTO'er og andre som arbeider med å ta forskningsresultater over i tidligfase verifisering, lisensiering og optimalisering. NFRs omtale av virkemiddelet som kommersialiseringsstøtte er muligens skyld i misforståelsen. FORNY er ikke et oppstartvirkemiddel for bedrifter, slik de omtalte virkemidlene i IN er. FORNY er rettet inn mot forskningsbasert innovasjon og kommersialisering av forskningsresultater (deep tech), ikke mot enkeltbedrifter, og har stor betydning for TTO-virksomheten både i universiteter og institutter. Dette tilsier at det er et virkemiddel som fordrer kompetansen hos NFR og hører hjemme i NFRs portefølje.
- En endring som foreslått kan flytte grensesnittet mellom NFR og IN nærmere IN, ved at bearbeiding av forskningsresultater mot kommersialisering flyttes ut av NFR. Dette har flere implikasjoner, jfr tidligere om kompetanse og system for veiledning og vurdering av forskning og at forskning og innovasjon utgjør et økosystem av mange aktører, ikke en lineær kjede med entydige vekslinger. Vi vil anta at en slik endring vil medføre at kommersialiseringsperspektivet i forskningsvirkemidlene svekkes både fordi kompetansen på kommersialisering vil bli borte i Forskningsrådet og forventningen om kommersialisering som et resultat av forskning vil svekkes. Dette vil svekke måloppnåelsen i målet om kommersiell utnyttelsen av den offentlige forskningsinnsatsen.
- FFA er enig i anbefalingen om tydeligere oppdragsstyring fra sektordepartementene som begrenser aktørenes handlingsrom. I tillegg mener vi at virkemiddelaktørene selv må pålegges å koordinere seg i grenseflatene som fortsatt skal være der.

4. Virkemiddeldeltagere i økosystemet som løser store samfunnsutfordringer

De store samfunnsutfordringene og megatrendene innenfor klima, helse og digitalisering må møtes bl.a. gjennom forskning og innovasjon i og med næringslivet. Offentlig sektor må gå foran som en innkjøper som bidrar til å utvikle markeder og leverandører og utnytte mulighetene i regulering. Det vil bidra til at norske bedrifter og forskningsmiljøer kan være ledende i denne omstillingen. Bedrifter, klynger og forskningsmiljø må også selv ta inn over seg vår tids store samfunnsutfordringer. Vi trenger virkemiddelapparat som adresserer dette, på tvers av fag og sektorer. PilotE er et virkemiddel som bidrar til dette, og da i samspill mellom de store virkemiddelaktørene. Hvis en skal realisere tanken om mer samordnede, strategiske og tverrsektorielle satsninger slik de ligger i Langtidsplanen og ikke minst i de nye Missions i EUs forskningsprogrammer, vil vi anbefale å benytte erfaringene i PilotE i utviklingen av strategi- og samarbeidsmodeller. Vi mener som sagt at en ikke bør

bygge nye administrative forvaltningsorganer for å håndtere de nye satsningene, men benytte og utvikle de eksisterende virkemiddelaktørene.

FFA mener at dagens arbeidsdeling og grenseoppgang mellom NFR og IN på noen områder ikke er optimal. Særlig ser vi dublering av kompetanse, kapasitet, roller og virkemidler på funksjoner knyttet til EUs rammeprogram for forskning og innovasjon og EØS-virkemidler. I dag arbeider både NFR og IN med mobilisering og veiledning av bedrifter og forskningsmiljø til forskningssamarbeid i EU og det kan se ut som virkemiddelapparatene konkurrerer om de samme oppgavene og aktørene. På dette området må det gjøres en betydelig opprydding i god tid før oppstart av det neste rammeprogrammet for forskning og innovasjon i EU, Horisont Europa. Vi erfarer at NFR har god innsikt, sterke nettverk og høy legitimitet på området både regionalt, nasjonalt i EU-systemet og i FoU-miljø i Europa. Vi vil anbefale at mobilisering, veiledning og finansieringsstøtte legges til NFR, dvs knyttet til pilar I, pilar II og det alt vesentlige av pilar III. IN har en bred kontaktflate mot bedrifter og vil dermed ha en rolle i å gjøre kjent virkemidlene i EU og EØS og mobilisere til deltagelse.

Samtidig er det en verdi i dette økosystemet at ulike aktører har innsikt i og virkemidler som angår både forskning og innovasjon, at det ikke skapes tette skott mellom, ref EUs utfordring på "missions" og OECDs klare påpekning av at Norge har et "triple transition imperative". Det er avgjørende at alle VMA har en forståelse av næringsrettet forskning og hvordan det er tett integrering mellom næringsretta forskning og innovasjon. Forskningsaktørene, bedriftene og virkemiddelapparatet utgjør et sofistikert (og i stor grad velfungerende) økosystem for åpen innovasjon.

FFA mener at dette er et eksempel på område hvor IN og NFR må finne samarbeidsløsninger for mobilisering av bedrifter til forskningssamarbeid. Et annet område er vekslingen mellom forskning og innovasjon, for eksempel tjenester overfor gründere og tidligfase vekstbedrifter, som er felles målgruppe for IN, NFR, innovasjonsselskapene og til dels fylkeskommunene og kommunene. Der ulike deler av virkemiddelapparatet har felles målgrupper, bør aktørenes roller tydeliggjøres og virkemiddelporteføljen ryddes. Virkemiddelapparatet må bruke hverandres kompetanse istedenfor å etablere dublerende og konkurrerende kompetanse og kapasitet. Dette bør gjøres ved tydeligere arbeidsdeling mellom NFR og IN, ikke ytterligere konvergens. Begge aktører bør få tydeliggjort ansvar for det som de gjør best. For IN sin del kan det innebære å konsentrere virksomheten om enkeltbedrifters oppskalering, forretningsutvikling og internasjonalisering, ev også innovasjonsselskaper og klynger.

Det bør skilles mellom forskningsbasert innovasjon og mer produksjons- og markedsdrevet innovasjon, også i diskusjon om virkemiddelapparatet. Virkemidler for forskningsdrevet innovasjon bør ligge hos NFR som har erfaring med og systemer for konkurransebaserte tildelinger, ekspertvurderinger og kjenner forskningsmiljøene. Dette fungerer godt og andre aktører har ikke samme kompetansen på dette området.

Klynger har vist seg å være et godt instrument for å etablere samarbeidsarenaer og kunnskapsoverføring mellom bedrifter. Klyngene kan også være en del av svaret på utfordringen over, og da med en tydelig strategi for å utvikle klyngene videre som instrument for tilgjengeliggjøring av forskning og kunnskapsspredning mellom forskningsmiljø, store bedrifter og små bedrifter. I dag er både IN, SIVA og NFR inne på klyngesamarbeidet. Vi mener at hovedansvaret

for klynger bør ligge hos IN, mens det bør vurderes om NFR skal få et ansvar for modne klynger og bidra til økt forskning i klyngene. Dette bør i tilfelle ligge hos NFR, samt at bygningsmessig infrastruktur fortsatt ligger hos SIVA (ikke forskningsinfrastruktur).

Både NFR og IN er rådgiver for regjeringen når det gjelder forsknings- og innovasjonspolitik nasjonalt og regionalt. NFR har blitt tydeligere i denne rollen, og FFA mener de fyller den godt. .

Vi tror ikke ett stort virkemiddelorgan ved full fusjon mellom for eksempel NFR og IN er løsning på utfordringen med krevende grenseflater. Derimot mener vi at en tydeligere arbeidsdeling er nødvendig og at NFR og IN bør få et sterkere pålegg om å unngå dublering og å samarbeide. Samtidig er det fare for at hvis en tar bort alt overlapp mellom NFR og IN, svekker en begges evne til å se forskning og innovasjon i sammenheng. Tillitsfullt samarbeid er en nøkkel.

5. Koordinering og arbeidsdeling nasjonalt – regionalt i virkemiddelapparatet

Det regionale Fol-apparatet er like sammensatt som det nasjonale og besitter i sum en bred innsikt i og forståelse av regionens næringsliv, kompetanse og omstillingsbehov. Godt regionalt samarbeid mellom IN, SIVA, NFR, lokale myndigheter/fylkeskommunen, bedrifter og offentlige institusjoner er avgjørende for å fungere som lærings- og utviklingsarena. Både regionalt og nasjonalt forankrede institutter er tilgjengelig i alle regionene. Instituttene som lærings- og problemløsningspartner for bedrifter og offentlige institusjoner er tydelig også på regionalt nivå, og ikke avgrenset til offentlige forskningsbevilgninger. Vår erfaring er at fylkeskommunene (FK) og NFRs nasjonale og regionale apparat arbeider godt i mange regioner som pådrivere for å mobilisere og kvalifisere bedriftsmiljø og klynger til forskning og innovasjon. Vi erfarer at IN arbeider mer direkte mot enkeltbedrifter.

Vi mener det er hensiktsmessig å skille mellom forvalterrollen og bestillerrollen i regionene. Regionale myndigheter – fylkeskommunene – vil kunne ha bestillerrollen i virkemidler som forvaltes nasjonalt og regionalt, og samtidig ha forvalterrollen for regionale virkemidler. I tillegg bør de ha en viktig rolle for å mobilisere regionalt næringsliv til nasjonale programmer og virkemidler. På samme måte som på nasjonalt nivå, er det behov for god koordinering av det regionale Fol-apparatet for å unngå dublering av kapasitet og kompetanse og forenkle bildet for bedrifter, ikke minst for SMBer. Det synes som dette i dag gjøres ulikt i de ulike regionene.

Samordning mellom virkemiddelaktørene bør også gjøres regionalt og krever at aktørene har handlingsrom og kunnskap om fortrinn og muligheter i sin region, for å serve bedriftene på best mulig måte. Det vil ikke være hensiktsmessig å skille forskning og innovasjon fra hverandre, aktørene må inngå i økosystemet og skape et sømløst samarbeid også her. Potensialet for forenkling for brukerne og kostnadseffektivisering ved samordning av virkemidlene og virkemiddelaktørene regionalt synes stort.

FFA mener at regionale virkemiddelaktører innen forskning og innovasjon bør i stor grad arbeide med mobilisering og kvalifisering av SMB og offentlige virksomheter til forskning og innovasjon. De bør også mobilisere til brede programmer som SkatteFUNN.

Fylkeskommunene bør ha forvalterrolle for RFF. Dagens ordning med NFR som kvalitetssikrer av forskningsøknader til RFF fungerer godt, og bør videreføres også innenfor ny organisering. Forskningsprogrammer som krever større forskningshøyde bør i sin helhet håndteres nasjonalt. Fylkeskommunen bør forøvrig ha en bestillerrolle overfor nasjonale virkemiddelaktører.

Formalisert dialog mellom nasjonalt og regionalt nivå må bidra til at nasjonale FoU-strategier er forankret og reflektert i regionale FoU-prioritering og vice versa. Regionale myndigheters strategier vil da operasjonalisere nasjonale prioriteringer, tilpasset den enkelte region. Dette kan for eksempel gjøres gjennom utviklingsavtaler mellom nasjonale og regionale aktører.

Kommentarer til Delrapport 1 Den regionale dimensjonen

FFA mener delrapporten inneholder gode analyser og foreslår viktige prinsipper for oppgavefordeling i VMA:

- Behov for nærhet til brukerne
- Behov for regional koordinering
- Stordriftsfordeler i organisering og spesialkompetanse
- Behov for enhetlig kvalitetsvurdering
- Fare for suboptimering
- Store strategiske satsinger – "missions"

Vi uttaler oss i det følgende om de deler av VMA som er relevante for instituttene og som vi kjenner godt:

- Sammendragsrapporten s.6 sier at "analyser i effekter av VMA indikerer at brukere i distriktene oppnår sterkere vekst og verdiskaping..." Dette er en overraskende påstand som må underbygges. Det synes være vesentlig mer regionale midler i distriktene utenfor de store byene fordi det av ulike grunner kan være mer krevende å få til vekst og økt verdiskaping der.
- FFA mener det er fornuftig å strukturere rollene i oppdragsgiver/bestiller, forvalter og eier. Vi vil samtidig påpeke at fylkeskommunens rolle og ansvar går ut over oppdragsgiverrollen og forvalterrollen. Sentralt er fylkeskommunens rolle som regional utvikler hvor en skal sette forskning, innovasjon, næringsutvikling, campusutvikling, samferdsel, miljøforvaltning, arealforvaltning mv i sammenheng i en regional utviklingsstrategi og hvor det regionale partnerskapet har et ansvar for iverksetting. Forskningsinstitutter inngår i mange regioner i dette partnerskapet. Rapportens anbefalinger rundt organisering av det regionale apparatet synes ikke å hensynta FKs regionale utviklingsrolle, noe som svekker rapporten på dette punktet.
- Gjennomgående er FFA enig i rapportens anbefalinger om at forvaltning av mobiliserings- og kvalifiseringsvirkemidler bør legges til den regionale rollen. Vi mener også at regionene har en vesentlig rolle i mobilisering til SkatteFUNN og Nærings-PhD, som rapporten foreslår legges til nasjonalt nivå. SkatteFUNN er lavterskel inngang til FoU for ikke-forskningsaktive bedrifter. Her er nærhet til brukerne et vesentlig moment for å mobilisere bedrifter. Også for Nærings-PhD

mener vi at nærhetskompentanse er vesentlig for å mobilisere bedrifter. Samtidig er nasjonal koordinering viktig for å få gode avtaler med universitetene.

- FFA er enig i rapportens vurderinger rundt RFF og FORREGION og plassering av disse virkemidlene i kategori C. Dagens RFF forvaltet av FK har vist seg å være velfungerende og bør videreføres med regional oppdragsgiver og forvaltning, og med nasjonal kvalitetsvurdering.
- FFA er enig i at forskningsrådsprogrammer (unntatt FORREGION) skal ha nasjonal oppdragsgiver og nasjonal forvaltning, kategori A. Her er nasjonal konkurransearena avgjørende for kvalitet og relevans i nasjonal sammenheng. Vi er som sagt også enig i at mobilisering og kvalifisering legges til regionalt nivå, både oppdragsgiver og forvalter. Nærhet til enkeltbedrifter og kunnskapsaktører i FoU økosystemet er verdifullt for mobilisering.

6. Instituttene i områdegjennomgangen

Målsetningen med områdegjennomgangen er å «etablere et kunnskapsgrunnlag for hvordan næringsrettede bevilgninger kan legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer».

Vi er bekymret for at den første kartleggingen ikke gir et godt nok kunnskapsgrunnlag for de pågående analysene. Det synes som forståelsen av elementene i virkemiddelsystemet og sammenhengen mellom dem på viktige punkter er mangelfull. Som eksempel kan nevnes at områdegjennomgangen foreløpig ikke ser ut til å forstå hvordan forskningsinstituttene og ulike deler av NFRs aktivitet bidrar til næringslivet på ulike måter. Havbruksprogrammet og FORNY er eksempler på næringsrettede virkemidler som i kartleggingen ikke er kategorisert som næringsrettet.

Instituttens rolle som samarbeidspart for næringslivet synes heller ikke forstått og er ikke reflektert i kartleggingen. I gjennomgangen av det norske forsknings- og innovasjonssystemet (2017), betrakter OECD instituttsektoren som en styrke ved det norske FoU-systemet og vurderer instituttene som sentrale for at Norge skal lykkes med grønn omstilling og utvikling av nytt næringsliv. Det pekes på at norske bedrifter benytter forskningsinstituttene i stor grad, i stedet for eller som supplement til egen FoU-avdeling. Norske institutter mottar også i vesentlig mindre grad direkte offentlige bevilgninger enn i mange andre land. OECD anbefaler at de norske basisbevilgningene økes for institutter som har lav basisbevilgning og at økningen bør knyttes til strategiske nasjonale behov og satsinger. Evalueringer av forskningsinstituttene de siste 4 årene er oppsummert i NFRs Instituttssyntese (nov 2018), som understreker de samme anbefalingene. Ett eksempel på samfunnsverdi gis i evalueringen av teknisk-industrielle institutter (2016), som ved hjelp av økonometrisk analyse sier at industriens samarbeid med disse instituttene har bidratt til økt verdiskaping i industrien i størrelsen 80 mrd pr år.

Instituttene er sentrale i den regionale, nasjonale og internasjonale virksomheten til virkemiddelapparatet og er del av den felles forsknings- og innovasjonsinfrastrukturen. For eksempel deltar instituttene aktivt i SFI'er, FME'er, klynger og katapulter og har til dels egne inkubatorer og innovasjonsselskaper. Instituttens bidrag må derfor sees på både som et viktig resultat av virkemiddelapparatet og medspiller for å nå de nasjonale og regionale forsknings- og innovasjonspolitiske målene.

Vi ser ikke at instituttenes rolle er reflektert i delrapport 1 og vil anbefale at kartleggingen i fase 1 brukes med klokskap og varsomhet. Vi setter stor pris på at instituttene nå inviteres inn til å kommentere på delrapport 2 og de påfølgende rapportene.

Avslutningsvis vil vi kommentere at delrapport 2 i kun begrenset grad synes å gripe omfanget av og dybden i sammenhengene mellom forskning og innovasjon og økosystemet som utgjør dette. Vi vil foreslå at det gjøres en egen utredning som beskriver og analyserer det viktige samspillet mellom næringsrettet forskning og innovasjon.