

Nærings- og fiskeridepartementet

postmottak@nfd.no

Oslo, 20. desember 2019

Innspill fra Foreningen for innovasjonsselskaper i Norge (FIN) Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Foreningen for innovasjonsselskaper i Norge (FIN) representerer innovasjonsselskaper: forsknings- og kunnskapspark, teknologioverføringskontorer og kommersialiseringsaktører (TTOer/KA). Våre medlemmer er også klyngeoperatører og drifter inkubatorer og akseleratorprogrammer. Flere har egen investeringsvirksomhet eller tette relasjoner til kapitalmiljøer og private investorer. FIN er et bransjeforum i Abelia – NHOs forening for kunnskaps- og teknologibedrifter.

FIN viser til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet av 8. november 2019. Vi takker for muligheten til å komme med vurderinger og innspill til rapporten *Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet*. Vi ønsker å anerkjenne konsulentene for det arbeidet som er utført, og at vi har blitt involvert på en veldig god måte i prosessen som har ledet frem til rapporten.

FIN ønsker områdegjennomgangen velkommen da det er behov for et mer effektivt og konkurransedyktig innovasjonssystem som utvikler eksisterende og legger til rette for fremveksten av nye næringer. Både Produktivitetskommisjonen (2016), OECDs landgjennomgang av Norges innovasjonspolitik (2017) og Kapitaltilgangsutvalget (2018) har pekt på at norsk næringsliv har problemer med å utvikle nye vekstnæringer og vekstbedrifter, mens man i større grad evner å fornye seg gjennom skrittvis innovasjon i etablerte næringer og bedrifter.

Innledningsvis vil vi understreke at vi støtter formålet med områdegjennomgangen; *midlene som kanaliseres gjennom det næringsrettede virkemiddelapparatet skal bidra til mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer*. Dette skal oppnås gjennom seks delmål: 1) ryddige grenseflater og avklarte roller, 2) et brukervennlig virkemiddelapparat, 3) godt samspill mellom virkemidler på ulike nivåer, 4) mest mulig effekt av virkemidlene, 5) klarere oppdrags- og eierstyring, og 6) styrket kompetanse hos virkemiddelaktørene.

I oppfølgingen av områdegjennomgangen, og innen spørsmål som angår regjeringens arbeid med nærings- og innovasjonspolitik og innovasjonsselskapenes rammebetingelser, kan FIN tilby å koordinere kontakten mellom NFD og innovasjonsselskapene. Vi går gjerne i dialog med NFD om en hensiktsmessig måte å organisere dette på.

I det følgende oppsummerer vi først våre viktigste innspill. Deretter har vi noen overordnede synspunkt på rapporten. Til slutt svarer vi på de konkrete anbefalingene som er av størst betydning for våre medlemmer.

FINs viktigste innspill til områdegjennomgangen

- FIN mener rapporten gir en god analyse av dagens virkemiddelapparat. Samtidig mener vi den ikke går langt nok i å foreslå løsninger for systemisk og transformativ innovasjon. Dette er en forutsetning for å løse de samfunnsutfordringene vi har.
- Anbefalingene går heller ikke langt nok i å målrette, forenkle og effektivisere virkemiddelapparatet. Et mål for redusert størrelse gjennom forenkling burde vært målsatt.
- Innovasjonsselskapenes rolle som indirekte virkemiddelaktør i det nasjonale og regionale økosystemet for innovasjon burde ha vært tydeliggjort.
- Det bør innføres et prinsipp i virkemiddelapparatet om at det må være en distanse mellom bevilger og utøver. Dette vil redusere overlapp, spare offentlige midler og heve kvaliteten.
- Vi mener det er en veldig god løsning å gi Siva ansvar for samspillsvirkemidlene inkl. støtte til eksportklynger, men Siva bør bestå som selvstendig aktør. Siva har en kultur for å forvalte virkemidler med lave transaksjonskostnader som antakeligvis vanskelig vil la seg videreføre om den blir en del av en større organisasjon som Innovasjon Norge.
- Samhandlingsprosjekter er et spesielt godt verktøy for å bidra til internasjonalisering av SMB-virkemidler. Internasjonalisering bør tydeliggjøres i klyngeprogrammets formål. Når klyngene får flere internasjonale oppgaver, må de økonomiske rammene økes og klyngene må sikres forutsigbare og langsiktige rammebetingelser.
- Eksportrådgivningen bør organiseres på følgende måte: Klyngene har ansvar for førstelinjetjenesten nasjonalt, utenriktjenesten og Innovasjon Norge har ansvar for internasjonal koordinering og GIEK/Eksportkreditt har hovedansvaret for virkemiddelet inkl. finansiering. Videre har Siva ansvar for å utarbeide programmet og NFD er eier av virkemiddelaktørene.
- Innovasjon Norge bør ha ansvar for Bedriftsutvikling, dvs. direkte finansiering av bedriftenes innovasjonsprosjekter gjennom lån og tilskuddsordninger som tildeles i en nasjonal konkurranse. Innovasjon Norge bør også jobbe med næringslivets eksport- og internasjonaliseringsbehov gjennom sitt utelapparat, men det må være en tydelig rolleavklaring mellom klyngene og øvrige virkemiddelaktører.
- Sivas eiendomsvirksomhet i innovasjonsselskaper bør videreføres. De fleste innovasjonsselskaper opplever eierskapet fra Siva som positivt. Det vil være et virkemiddel for å unngå fragmentering nå som fylkeskommunene får mer ansvar for næringsutvikling.
- Vi er uenige i rapportens anbefaling om å avvikle presåkorn og såkorn. Ordningene er viktige investeringsverktøy i tidligfase som bidrar til å etablere et velfungerende økosystem i *alle* finansielle faser.
- FIN støtter vedtaket i statsbudsjettet for 2020 hvor Investinor har fått et fond-i-fond-mandat samtidig som den beholder sitt direkteinvesteringsmandat.
- FORNY må ligge hos Forskningsrådet og teknologioverføringskontorenes (TTOenes) rolle i kommersialisering av offentlig finansiert forskning bør styrkes ved at alle prosjekter må søke gjennom TTOene. Dette vil bidra til å gi TTOene større mulighet til å prioritere og sørge for raskest mulig fremdrift i prosjektene. Det gir også TTOene mer forutsigbare rammebetingelser slik at deres kommersialiseringsarbeid kan profesjonaliseres ytterligere. De forskningsmiljøene som ikke har en avtale med en TTO kan f.eks. gis mulighet til å søke FORNY direkte.
- I det regionale virkemiddelapparatet er alt. 3 (delt eierskap mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge i hver region) det beste av de tre fremsatte alternativene. Det er det alternativet som i størst mulig grad kan sikre bedre grenseflater mellom innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge i mobiliserings- og behovsavklaringsarbeidet. Det bør utarbeides retningslinjer for hvordan dette skal fungere i praksis. Retningslinjene må sikre en tydelig arbeidsdeling og en distanse mellom den aktøren som bevilger midler og operatører som innovasjonsselskaper.

Overordnede synspunkt

Trenger virkemidler for systemisk og transformativ innovasjon

FIN mener at rapporten i det store og det hele er en god analyse av dagens virkemiddelapparat. Rapporten har tatt utgangspunkt i at virkemiddelapparatet blant annet skal løse markedssvikt, systemsvikt og transformasjonssvikt (behov for brede, koordinerte tiltak for å løse store samfunnsutfordringer). Vi mener at mange av anbefalingene er riktig medisin for å få sterkere økosystemer, flere vekstbedrifter og mer risikovillig kapital. Samtidig mener vi at rapporten ikke i tilstrekkelig grad tar utgangspunkt i de samfunnsutfordringene virkemiddelapparatet skal være med på å løse. Den ser på dagens aktører, hvilke roller de har og hvor det forekommer overlapp og dobbeltarbeid. På den bakgrunn foreslås inkrementelle endringer som ikke i tilstrekkelig grad er motivert ut ifra samfunnets fremtidige behov (transformasjonssvikt). For å utvikle morgendagens næringsliv er vi avhengige av å ha de rette virkemidlene. I dagens virkemiddelapparat finnes det ikke tilstrekkelig med muligheter for systemisk og transformativ innovasjon. Dette er en forutsetning for å løse de samfunnsutfordringene vi har, for innføring av sirkulære forretningsmodeller og grønn og bærekraftig omstilling.

Savner tiltak for effektivisering og avbyråkratisering

Generelt mener vi at områdegjennomgangen må resultere i et mer brukervennlig virkemiddelapparat med mer strømlinjeformede søknadsprosesser, rapporteringskrav og at tiden fra innsendt søknad til utbetaling av midler kortes ned. FIN mener at anbefalingene ikke går langt nok i å målrette, forenkle og effektivisere virkemiddelapparatet. Virkemiddelapparatet bør være så brukerorientert og forutsigbart som mulig, og så byråkratisk som nødvendig. Vi mener at et mål for redusert størrelse gjennom forenkling burde vært målsatt.

Innfør prinsipp om distanse mellom bevilger og utøver

Innovasjonsselskapene har en viktig rolle i økosystemet for innovasjon, både på nasjonalt og regionalt nivå. De er lokalisert over hele landet gjennom TTOer, inkubatorer og klynger. Selskapene forvalter en rekke virkemidler indirekte på vegne av nasjonalt og regionalt virkemiddelapparat. Det er svært viktig at deres rolle forstås av forvaltningen, politikere, virkemiddelapparatet og ikke minst av fylkeskommunene. Vi mener at innovasjonsselskapenes rolle som indirekte virkemiddelaktør burde ha vært tydeligere i rapporten.

På regionalt nivå er det uklare grenseflater i behovs- og mobiliseringsarbeidet, særlig mellom innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge. Innovasjonsselskapene mottar finansiering fra virkemiddelapparatet og bidrar med rådgivning, mens Innovasjon Norge bidrar med finansiering og rådgivning. Vi mener at virkemiddelaktørene må ha en armlengdes avstand til sine innvilgede søknader om lån og tilskudd. Dette er ikke forenlig med samtidig å drive rådgivning. At Innovasjon Norge driver med rådgivning er kostnadskrevenne samtidig som den da "konkurrerer" med innovasjonsselskapene uten nødvendigvis å ha samme erfaring og kompetanse som de som er tette på næringslivet. Her er det et stort potensial for å redusere overlapp, spare offentlige midler og heve kvaliteten. Virkemiddelapparatet bør bidra med midler og kontrollere bruken av disse, mens aktører som innovasjonsselskaper er de utøvende. FIN mener det bør innføres et prinsipp i virkemiddelapparatet om at det må være en distanse mellom bevilger og utøver.

Mobilisering til deltakelse i EU-programmer

Returandelen fra norsk deltakelse i Horisont 2020 (2014-20) har økt. Det er viktig at Norge fortsetter arbeidet med å øke returandelen og norsk deltakelse i Horisont Europa (2021-27) og andre EU-program som f.eks. Eurostars og InvestEU. I likhet med anbefalingen i rapporten mener vi det er hensiktsmessig med nasjonale kontaktpunkt (NCPer) for å mobilisere til økt deltakelse i EU-programmer. Vi er også enige i prinsippet om at aktører som jobber tett opp mot potensielle brukere

av de internasjonale virkemidlene bør ha en fremtredende rolle i å mobilisere til deltakelse i disse. Det er et stort potensial for å heve innovasjonsselskapenes deltakelse i EU-prosjekter, og også å benytte innovasjonsselskaper i det mobiliserende arbeidet. Flere av klyngene har egne EU-rådgivere, delvis finansiert av Innovasjon Norge. Disse sitter tett på bedriftene og spiller en viktig rolle i mobiliseringen. Denne ordningen bør videreføres og forsterkes, slik at norske bedrifter og andre aktører i størst mulig grad kan benytte seg av mulighetene som ligger i europeiske virkemidler for vekst og omstilling. Rapportens prinsipielle skille mellom forretningsdrevet og forskningsdrevet innovasjon bør legges til grunn i arbeidsdelingen med mobilisering til EU-prosjekter. Vi støtter at Siva får ansvar for samspillsvirkemidlene. FIN mener det bør være NCPer i Siva som har ansvar for innovasjonsselskapene i mobiliseringsarbeidet mot økt EU-deltakelse.

Rapportens konkrete anbefalinger

Departementenes og fylkeskommunenes eier- og oppdragsstyring

Forslag 1: Styrke mål- og resultatstyring og store satsinger ved å innføre tydelige mandater for porteføljestyling i Innovasjon Norge og Forskningsrådet.

FIN støtter en økt bruk av porteføljestyrimandater inkludert et tydeligere skifte mot mål- og resultatstyring. Porteføljestyling vil forenkle byråkrati, ta ut synergier på tvers av virkemidlene og enklere etablere større og mer konsoliderte satsinger hvor ulike virkemidler ses mer i sammenheng. Det vil også kunne brukes til strategisk styring av fremtidige satsinger.

Rapportens hovedanbefaling er at øvrige aktører i størst mulig grad integreres i Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Siva er foreslått å bli en divisjon i Innovasjon Norge med ansvar for samhandlingsvirkemidlene. Vi tolker derfor forslaget dithen at porteføljestyrimandater foreslås innført for samhandlingsvirkemidlene. Vi støtter dette, men mener at Siva bør bestå som en selvstendig aktør uavhengig av Innovasjon Norge (se kommentar til forslag 7).

Forslag 2: Styresammensetning og eierstyring som bidrar til tydeligere og mer helhetlig eierstyring av virkemiddelapparatet.

FIN mener at dette forslaget virker fornuftig. Noe overlapp i styresammensetningen hos aktører med tilgrensende arbeidsoppgaver vil være et virkemiddel for å forhindre silotankegang og gjøre at man er bedre i stand til å se helheten. Samtidig er dette et forslag som kan være vanskelig å gjennomføre i praksis. Det er ikke noe som har hindret bedre eierstyring til nå. Virkemiddelapparatets driftsmodeller vil antakeligvis være det avgjørende fremfor styresammensetning som ikke gir kontinuitet og kan være tilfeldig.

Forslag 3: Opprettelse av en felles digital inngang til virkemiddelapparatet.

FIN støtter at det etableres en digital portal (en felles informasjonsportal, en felles søknadsportal hvor søknadsutformingen blir noenlunde standardisert og en felles virkemiddeldatabase). Dette forslaget vil i stor grad kunne øke brukervennligheten for uerfarne brukere av virkemiddelapparatet. For brukerne i etablerte innovasjonsselskap, forskningsinstitusjonene og instituttene er det tilstrekkelig med institusjonell hukommelse til å vite hvilket virkemiddel som skal benyttes. Vi er usikre på om dette tiltaket er tilstrekkelig for at unge gründere og andre mer sporadiske brukere enkelt kan finne frem i virkemiddelapparatet.

Vi er bekymret for at utviklingen av en felles digital inngang til virkemiddelapparatet blir et kostnadssluk uten at brukervennligheten økes nevneverdig. I rapporten anbefales det at Innovasjon Norge får et utvidet ansvar som en førstelinje for hele virkemiddelapparatet, med breddekompetanse og henvisningslogikk til de øvrige aktørene. Vi støtter at det stilles krav til

henvisningskompetanse i førstelinjen hos de ulike virkemiddelaktørene, men mener at det bør være regionene som har det overordnede førstelinjeansvaret (se også kommentar til forslag 26).

I portalen bør det skilles mellom virkemidler for blant annet forskningsinstitutter, direkte virkemidler og indirekte virkemidler. Innovasjonsselskapenes rolle som indirekte virkemiddelaktør, og oppgaver de utfører innen mobiliserings- og behovsavklaring bør synliggjøres i en slik portal.

Forslag 4: Tydelig krav til investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene.

FIN støtter anbefalingen om at investeringskompetanse bør tillegges avgjørende vekt ved utvelgelse av styremedlemmer hos egenkapitalaktørene, og at styrene bør ha en rolle som øverste investeringskomité. I tillegg er det viktig at operativ investeringskompetanse er en del av den daglige driften hos egenkapitalaktørene.

Forslag 5: Et mer helhetlig system for evaluering.

FIN er overordnet positiv til forslaget om å etablere et mer helhetlig system og metodikk for evaluering av virkemidler og aktører. Dette vil gjøre det enklere å sammenligne effekten av ulike virkemidler. I praksis kan dette være svært vanskelig å gjennomføre. KPIer er ofte ikke absolutte og i en del tilfeller kan kvalitative mål fungere bedre enn kvantitative. Det er avgjørende at et slikt system er fleksibelt nok til å hensynta variasjon mellom ulike virkemidler og aktører.

Anbefalinger som innebærer strukturelle endringer

Forslag 6: Opprettelse av en ny eksportfinansieringsaktør basert på en konsolidering av GIEK og Eksportkreditt.

Dette er et forslag FIN støtter.

Forslag 7: Samling av samhandlingsvirkemidler og opprettelse av en egen samhandlingsdivisjon i Innovasjon Norge.

FIN støtter en samling av samhandlingsvirkemidlene hos Siva

Vi mener at tiden er overmoden for å konsolidere satsingen innen de områdene som er viktige for omstillingen og utviklingen av Norge. Å legge samhandlingsvirkemidlene inkubatorprogrammet, Norsk katapult og klyngeprogrammet til Siva er et viktig skritt i riktig retning. En samling av disse virkemidlene i et felles fagmiljø vil kunne føre til bedre utnyttelse av synergier mellom de tre programmene og utvikling av større og mer slagkraftige satsinger. Vi støtter også at Siva får det faglige ansvaret for Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk (selv om de to sistnevnte programmene foreslås forvaltet på regionalt nivå).

Rapporten diskuterer om Norsk katapult bør samorganiseres med senterordningene i Forskningsrådet, men konkluderer at testsentrene bør ligge i Samhandlingsdivisjonen. FIN mener også at Katapult hører sammen med samspillvirkemidlene fordi dette er en samspillarena som trenger en nøytralitet og som har som mål å nå ut til flere og andre aktører enn det man har klart gjennom de omfattende satsingene på akademia og instituttsektoren. FIN er positiv til at offentlige FoU institusjoner tilgjengeliggjør sin infrastruktur i katapultsentrene, men da som en aktør på lik linje med andre tilbydere.

Vi er enige i at klyngene er i en svært god posisjon til å påta seg flere eksportoppgaver, inspirert av blant annet NORWEP, og at klyngene kan utgjøre en effektiv førstelinje for eksportrådgiving til SMB-markedet. Den økte eksportsatsingen på klynger må ligge i Samhandlingsdivisjonen for å sikre best mulig synergier med resten av klyngeprogrammet og øvrige samhandlingsvirkemidler (se også vår kommentar til forslag 8).

FIN er også enig i at Siva må få ansvar for å utvikle et nasjonalt program for reisemålsutvikling (se kommentar til forslag 24). I tillegg mener vi at det bør bli en økt satsing på virkemidler som design, men at dette bør ligge i Samhandlingsdivisjonen (se kommentar til forslag 10).

Siva bør bestå som selvstendig aktør

Vår hovedinnvending til den foreslåtte organiseringen med fire komplementære deler, er at Innovasjon Norge skal forsterkes med tre (ev. fire) divisjoner. Innovasjon Norge har blitt fusjonert tidligere uten at det har gitt den gevinsten man forventet. Vi er særlig kritiske til forslaget om at Siva foreslås å bli en divisjon under Innovasjon Norge. Grunnen er at Siva har en kultur for å forvalte virkemidler med lave transaksjonskostnader som antakelig vanskelig vil la seg videreføre om den blir en del av en større organisasjon som Innovasjon Norge. Vi mener det er urealistisk at en organisasjon på rundt 50 ansatte (Siva) vil kunne beholde sin kultur og egenart om den blir fusjonert inn i en organisasjon med ca. 700 ansatte (Innovasjon Norge). Siva har innarbeidet en modell hvor samhandlingsvirkemidlene kommer effektivt til bruk gjennom innovasjonsselskaper som har gitt veldig gode resultater. F.eks. viser SSBs rapport fra 2018 at inkubatorprogrammet har en svært stor effekt for vekst og verdiskaping i næringslivet. Gevinstrealiseringen vil trolig være langt større dersom klyngeprogrammet flyttes fra Innovasjon Norge til Siva, men at Siva består som en selvstendig aktør uavhengig av Innovasjon Norge. Graden av autonomi og grensesnittet mot Innovasjon Norge vil være avgjørende for om forslaget ivaretar brukerperspektivet og en effektiv måte å forvalte samspillvirkemidlene på. I rapporten (s. 52) vises det til at dersom det er behov for at en aktør får fortsette å ivareta egen identitet kan man vurdere å opprette et datterselskap. Vi mener at å opprette Siva som et datterselskap under Innovasjon Norge vil være et bedre alternativ enn at Siva blir en divisjon under Innovasjon Norge.

Det er en veldig stor forskjell i hvordan Innovasjon Norge har forvaltet klyngeprogrammet og hvordan Siva har forvaltet inkubatorprogrammet, næringshageprogrammet og Norsk katapult. Dersom dette forslaget gjennomføres, må det være Sivas måte å håndtere samhandlingsvirkemidlene på som blir det førende, også for klyngeprogrammet. Det vil være avgjørende at Siva får et mandat til å styre samhandlingsvirkemidlene på en god måte. En god måte å forvalte indirekte virkemidler på kjennetegnes av:

- Åpne nasjonale konkurransearenaer med klare kriterier for å identifisere de beste operatørene av disse i Norge.
- Utfordrer og følger opp operatørene/innovasjonsselskapene, men tar ikke over oppgavene og gir stor grad av fleksibilitet i hvordan oppgavene skal utføres.
- Innovasjonsselskapene gis ressurser og ansvar til å forvalte ressursene innenfor transparente, men ikke detaljorienterte rammer.
- Det stilles store krav til innovasjonsselskapenes kompetanse og kapasitet i å levere profesjonelle tjenester.
- Innovasjonsselskapene evalueres og måles på effektivitet og resultater innen langsiktige og ubyråkratiske satsinger.

Løsningen med å legge Siva som en divisjon under Innovasjon Norge begrunnes med at det vil føre til en tettere kobling mellom samspillvirkemidlene og det regionale virkemiddelapparatet. FIN mener at den regionale koblingen vil ivaretas gjennom fylkenes utvidede rolle samt gjennom operatører som innovasjonsselskaper. Det vil også være enklere for fylkeskommunene å forholde seg til to selvstendige aktører, hvor Innovasjon Norge har ansvar for bedriftsvirkemidler og Siva har ansvar for samhandlingsvirkemidler (se forslag 26 for våre kommentarer om organisering av det regionale nivået).

Forslag 8: Tydeliggjøring av rolledeling og ansvar innenfor eksportrådgivning for å konsolidere nøkkelkompetanse og redusere overlapp.

FIN støtter rapportens anbefaling om at eksport, skalering, internasjonalisering og venture-investeringer bør ses mer i sammenheng for å bistå innovative bedrifter med internasjonal skalering. Videre at det bør bli en større satsing på enkeltbedrifters markedsadgang og tilgang til internasjonale økosystemer på bekostning av aktiviteter knyttet til markedsføring og profilering.

Vi er enig i at samhandlingsprosjekter er et spesielt godt verktøy for å bidra til internasjonalisering av SMB-virkemidler. Klynger, nettverk og bransjeorganisasjoner bør få et større ansvar og en tydeligere rolle som mobiliserende aktør for både eksportrådgivning- og finansiering i SMB-segmentet. FIN mener at vi må bygge videre på eksisterende strukturer og satse ytterligere på de klyngene som er i stand til å få frem et næringsliv som kan ta internasjonale posisjoner, som får frem bedrifter som eksporterer varer og tjenester som vi skal leve av i omstillingen og utviklingen av Norge. Vi anbefaler at internasjonalisering tydeliggjøres i klyngeprogrammets formål. Dersom klyngene skal få flere oppgaver må prosjektenes økonomiske rammer økes og klyngene må sikres forutsigbare og langsiktige rammebetingelser. Klyngeprogrammet må også være fleksibelt for å kunne løse ulike bransjers omstillingsutfordringer, ettersom det typisk er ulike utfordringer og løsninger for ulike klynger og segmenter av næringer.

Tilsvarende er også en del inkubatorer i en god posisjon til å bistå bedrifter med internasjonal skalering. Å legge klyngeprogrammet til Siva sammen med inkubatorprogrammet vil kunne føre til at den økte satsingen på samhandlingsprosjekter og eksport kan ses bedre i sammenheng enn i dag. Dersom Siva får ansvar for klyngeprogrammet er det naturlig at den i stor grad er involvert i klyngenes eksportarbeid. Vi støtter også forslaget om at når det finnes flere klynger innen samme område, bør satsingen konsolideres eller organiseres slik at en klynge har hovedansvaret i samarbeid med andre klynger.

I rapporten vurderes fire alternativer rundt plassering av den nasjonale eksportrådgivningen. For FINs medlemmer er det viktig at den nye modellen for eksportrådgivning sikrer en tydelig rolleavklaring mellom klyngene/innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge. Samtidig må det også være et utstrakt samarbeid mellom klyngene og norske ambassader og Innovasjon Norges utekontorer. Av de fire alternativene som rapporten diskuterer, mener vi at alt. 4 er det beste av disse forslagene: "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". FIN mener at eksportrådgivningen bør organiseres på følgende måte:

- Klyngene har ansvar for førstelinjetjenesten nasjonalt ("hjemme"). De er tettere på industrien enn virkemiddelapparatet, og har derfor i de fleste tilfeller betydelig mer kompetanse på hva næringslivet har behov for.
- Utenriktjenesten i samarbeid med Innovasjon Norge har ansvar for internasjonal koordinering ("ute").
- GIEK/Eksportkreditt har hovedansvar for eksportrådgivningen inkludert finansiering.
- Siva har ansvar for å utarbeide programmet ettersom satsingen på klynger ligger der.
- NFD er eier av virkemiddelaktørene.

Forslag 10: Samling av virkemidler rettet mot designbasert innovasjon og overføring av DOGA til Innovasjon Norge.

FIN støtter en økt satsing på virkemidler som design. Denne type virkemidler representerer en nyttig og annen innfallsvinkel til innovasjonsarbeidet enn tradisjonell forskningsmetodikk. Designfaget er i konstant utvikling, og virkemidlene innen dette feltet har ikke hatt den samme utviklingen som designfaget i praksis. Vi mener at en økt satsing på design bør ligge i Samhandlingsdivisjonen sammen med DOGAs øvrige virksomhet (arkitektur, byutvikling og innovasjon i offentlig sektor).

Denne type virkemidler er samhandlingsorientert, benyttes av innovasjonsselskaper og er nyttige gjennom hele verdikjeden for innovasjon.

Forslag 11: Tydelig divisjonalisering av Innovasjon Norge med betydelig autonomi for divisjonene.

Rapporten foreslår at Innovasjon Norge skal ha hovedansvar for virkemidler knyttet til innovasjon og vekst. Et nytt Innovasjon Norge skal ha tre sterke fagdivisjoner med betydelig autonomi. Divisjonene skal sikre et bredt og mangfoldig virkemiddeltilbud for 1) Region, 2) Samhandling og 3) Bedriftsutvikling. Rapporten diskuterer også om Eksportrådgivning bør være en fjerde divisjon i Innovasjon Norge.

FIN mener at Innovasjon Norge bør ha hovedansvar for Bedriftsutvikling, dvs. direkte finansiering av bedriftenes innovasjonsprosjekter gjennom lån og tilskuddsordninger som tildeles i en nasjonal konkurranse. Dette er selskapets kjerneaktiviteter og bør rendyrkes. Innovasjon Norge bør også jobbe med næringslivets eksport- og internasjonaliseringsbehov gjennom sitt uteapparat, men her må det være en tydelig rolleavklaring med klyngene og andre virkemiddelaktører. (Se forslag 7 for kommentar til den foreslåtte Samhandlingsdivisjonen og forslag 26 for kommentar til organisering på regionalt nivå).

Endringer i mandat, roller og ansvar

Forslag 12: Endring av innretningen på eiendomsvirksomheten i Siva.

Rapporten drøfter om Sivas eierskap i innovasjonsselskaper bør avvikles ettersom det kan være problematisk for Siva å gi rådgivning til selskap som den også har eierskap i. Rapporten konkluderer likevel at Sivas eierskap i innovasjonsselskaper bør videreføres, men at Siva i størst mulig grad bør knytte sin rådgivningsfunksjon til programvirksomheten og bør ha en uttalt strategi om å selge seg ut av innovasjonsselskaper hvor den ikke har en tydelig addisjonal rolle. Dette er en tilnærming FIN støtter.

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.

Forslag 14: Omgjøring av Argentum til et selskap i statens eierskapskategori 2.

Vi er positive til forslaget om at Argentum gjøres om fra et selskap i eierskapskategori 3 til 2 (fra å være et selskap med forretningsmessig mål til å bli et selskap med forretningsmessige mål inkludert mål om å sikre hovedkontor i Norge).

Forslag 15: Innovasjon Norge må koordinere sitt tilbud om IPR-rådgivning mot Patentstyret.

FIN støtter at Patentstyret får en større tilknytning til virkemiddelapparatet slik at brukere i større grad kan dra nytte av sine immaterielle rettigheter. Patentstyret og Innovasjon Norges grenseflater og rollefordeling er utydelig. FIN mener at det bør være Patentstyret som har ansvaret for immaterielle rettigheter i samarbeid med innovasjonsselskaper.

Forslag 18: Avvikling av preså Korn- og såkornordningene i Innovasjon Norge.

FIN er uenig i rapportens anbefaling om at preså Korn- og såkornordningene bør avvikles. Innføring av disse virkemidlene har vært avgjørende for at vi har fått en oppblomstring av oppstartsselskaper de senere år. Når det er lite aktivitet i de tidligste fasene, vil dette forplante seg til senere faser der venturefond investerer. Dersom det ikke finnes kapital i tidligfase, vil venturefond kunne oppleve manglende potensielle selskaper å investere i, og dermed trolig se etter investeringsmuligheter utenfor Norge eller i enda senere faser. På denne måten er preså Korn- og såkornfondene viktige for å få etablert et velfungerende økosystem for ideer, selskapsutvikling og kapital i *alle* faser.

En følgeevaluering av presåkorn-ordningen ble gjennomført av Menon i desember 2019. Den anbefaler at fondet videreføres. Gjennom virkemiddelet har Innovasjon Norge bygget opp 30 forvaltningsmiljøer, investert 180 mill. kr. som har blitt matchet av hele 650 mill. kr. fra private investorer (30 % mer enn kravet om privat risikokapital). Det viktigste med ordningen er antakeligvis at den bidrar med kompetanse i den kritiske fasen og bygger en kultur for tidligfaseinvesteringer. Sistnevnte har en tilleggsverdi som kan ha stor betydning for senere investeringer.

Rapporten viser til at en avvikling av presåkorn-ordningen kan kompenseres ved økt tilskudd til FORNY og TTOene. Presåkorn og FORNY er to vidt forskjellige virkemidler. Presåkorn gir ikke midler direkte til TTOene, men gir innovasjonsmiljøer som TTOene midler til investeringer på den måten at de kan knytte til seg private investeringsmiljøer (matchingkapital) og deretter investere i selskap.

FIN støtter vedtaket i statsbudsjettet for 2020. Investinor har fått et fond-i-fond-mandat hvor formålet til presåkorn og såkorn ivaretas gjennom det nye mandatet. Den har også fått ansvar for EUs egenkapitalvirkemidler. FIN mener at det er en god løsning å legge disse ordningene til et profesjonelt forvaltningsmiljø som Investinor. Vi støtter også at Investinor må fortsette med direkteinvesteringer i tillegg til det nye foreslåtte mandatet. Hvis direkteinvesterings-mandatet reduseres, vil det ikke være tilstrekkelig med aktører til å investere risikokapital i en kritisk vekstfase.

Vi mener at Investinors mandat må være fleksibelt nok til at den kan:

- Kanalisere midler der hvor behovet er størst: F.eks. i presåkorn-fasen. Mange innovasjonsmiljøer har en langt større tilgang på selskaper enn hva det er midler til.
- Fortsette å forvalte presåkorn-ordningen indirekte gjennom innovasjonsmiljøer.
- En større andel av presåkorn-midlene bør gå til de innovasjonsmiljøene som har størst *deal flow* gjennom sine forretningsutviklingsprogrammer og best investeringskompetanse.

Forslag 19: Tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet.

FIN støtter en bedre samhandling og tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Det er viktig at den digitale portalen (se forslag 3) bidrar til å tydeliggjøre forskjellene mellom de to aktørene.

Endringer på virkemidelnivå

Forslag 20: Økt SMB-fokus og redusert maksimalt fradrag for SkatteFUNN.

FIN støtter dette forslaget. SkatteFUNN bør i økende grad stimulere til økt FoU blant SMB. Dette var også det opprinnelige formålet med ordningen. Vi mener at SMB som et minimum bør beholde fradragsgrensen på 20 prosent fremfor en felles fradragsgrense på 19 prosent for alle bedrifter uavhengig av bedriftsstørrelse.

En del oppstartsbedrifter vil ikke ha rett til støtte fra SkatteFUNN av ulike årsaker. En gruppe oppstartsbedrifter vil ikke være støtteberettiget fordi de i perioder trekker ned store deler av egenkapitalen sin. Dette er bedrifter som kan ha et stort skalerings- og kommersialiseringspotensial. Det er da viktig at man innretter FoU-virkemidlene i Forskningsrådet slik at også lovende oppstartsbedrifter som faller utenom SkatteFUNN-ordningen stimuleres til FoU-aktivitet.

Forslag 21: Dreining mot brede, ikke-tematiske virkemidler for å øke aktørenes evne til å drive mer effektiv porteføljestyring og for å redusere antallet ordninger.

FIN støtter en dreining mot færre, men åpne (ikke tematiske) virkemidler. Virkemiddelapparatet må være organisert på en måte som gjør at det kan kanalisere sine virkemidler, politiske prioriteringer og løse nye samfunnsutfordringer uten at man etablerer nye virkemiddelaktører. Tematiske virkemidler

og utlysninger må håndteres av det eksisterende virkemiddelapparatet.

Forslag 22: Sammenlåing av Forskningsrådets og Innovasjon Norges oppstartsordninger for markedsavklaring og kommersiell verifisering.

Med utgangspunkt i skillet mellom forretningsdrevet og forskningsdrevet innovasjon, er vi enige i rapportens anbefalinger om at brorparten av FORNY-virkemidlene (Kommersiell verifisering, Lokale prosjektmidler og Strukturforbedring, kompetanseheving og nettverksbygging) må ligge hos Forskningsrådet.

Vi støtter også forslaget om å styrke TTOenes rolle i kommersialisering av offentlig finansiering forskning ved at alle prosjektene må søke gjennom TTOene. Dette vil bidra til å gi TTOene større mulighet til å prioritere og sørge for raskest mulig fremdrift i prosjektene. Det gir også mer forutsigbare rammebetingelser som gjør at TTOenes kommersialiseringsarbeid kan profesjonaliseres ytterligere. De forskningsmiljøene som ikke har en avtale med en TTO kan f.eks. gis mulighet til å søke FORNY direkte.

Den største delen av FORNY er det konsulentene kaller Kommersiell verifisering. Dette er det eneste virkemiddelet for å få forskningsbasert (deep tech) teknologier frem til et kommersielt stadium. Dette er forskningsdrevet innovasjon, må tildeles i en nasjonal konkurransearena og ligge hos Forskningsrådet. To enkeltelementer av FORNY kan vurderes å legges til Innovasjon Norge. Verifiseringsmidler til mikrobedrifter (en liten del av Kommersiell verifisering) er et eksempel på dette. StudENT er i all hovedsak ikke forskningsbasert og kan sånn sett legges til Innovasjon Norge. Samtidig mener vi at det kan være en vel så god løsning å beholde StudENT med resten av verifiseringsmidlene da det er de samme aktørene som arbeider med og gir råd innen disse virkemidlene.

På sikt anbefaler vi at ordningen med Lokale prosjektmidler og verifiseringsmidler justeres slik at en større andel av beslutningene tas ute hos innovasjonsselskapene som er tett på prosjektene som utvikles mot kommersialisering. Vi mener at midlene vil kunne rekke til flere prosjekter på denne måten. I tillegg bør midler til FORNY baseres på kontinuerlig søknadsvurdering fremfor søknadsfrist en gang i året.

Rapporten anbefaler at presåkorn-ordningen avvikles, og vi forstår det slik at det foreslås at dette kan kompenseres gjennom økt tilskudd til FORNY og TTOene. Vi mener at presåkorn-ordningen er et veldig viktig virkemiddel som er svært forskjellig fra FORNY. Dersom presåkorn avvikles vil ikke dette virkemiddelet erstattes ved at FORNY styrkes. Presåkorn gir ikke midler direkte til TTOene, men gir innovasjonsmiljøer som TTOene midler til investeringer på den måten at de kan knytte til seg private investeringsmiljøer (matchingkapital) og deretter investere i selskap (se også kommentar til forslag 18). Heller ikke FORNY gir midler til TTOene, alle midler er prosjektmidler for å skape fremdrift i forskningsinstitusjonenes prosjekter.

Forslag 24: Etablere et nasjonalt program for reisemålsutvikling som forvaltes av samhandlingsdivisjonen i Innovasjon Norge (dagens Siva).

FIN støtter at Siva får ansvar for å utvikle et nasjonalt program for reisemålsutvikling (destinasjonsselskaper). Slike selskap har visse likhetstrekk med klynger og det eksisterer, eller har eksistert, noen klynger med dette som formål. Eks. Arctic Cluster Team og NCE Tourism Fjord Norway.

Regionale anbefalinger

Forslag 25: Økt oppdragsgiveransvar til fylkeskommunene.

FIN mener at det er tungtveiende grunner for å beholde nasjonale konkurransearenaer for sikre at de *beste* inkubatorene og klyngene på tvers av landet får finansiering. Nasjonale konkurransearenaer må også legges til grunn for preså Korn, såkorn og Norsk katapult. Det overordnede målet må være å få frem flere bedrifter og innovasjonsmiljøer som kan konkurrere internasjonalt.

Vi støtter en økt regionalisering på den delen av virkemiddelbruken som gjelder mobilisering og kvalifisering av næringsmiljøer opp mot det nasjonale nivået og smart spesialisering (næringsutvikling der regioner tar utgangspunkt i stedsbaserte forutsetninger for å drive frem innovasjonsbasert vekst). Her har fylkeskommunene en viktig rolle.

Rapporten legger til grunn følgende definisjoner av oppgaver i virkemiddelapparatet:

1. Oppdragsgiver = den som tildeler og finansierer oppdrag til en virkemiddelaktør.
2. Forvalter = 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 ligge på det **lavest** mulige **effektive forvaltningsnivået**.
3. Eier (av virkemiddel) = den som har ansvar for å utvikle og revidere/endre et virkemiddel. Eierskapet bør ligge hos nasjonal virkemiddelaktør.
4. Eier av virkemiddelaktør = departementet (eller annen forvaltningsenhet).

Følgende seks prinsipper legges til grunn for oppgavefordeling i virkemiddelapparatet:

- (i) Behov for nærhet til brukerne – utnytte nærhetskompetanse.
- (ii) Behov for regional koordinering – realisere smart spesialisering.
- (iii) Stordriftsfordeler i organisering og i fagmiljøer.
- (iv) Behov for enhetlig nasjonal kvalitetsvurdering.
- (v) Nasjonale konkurransearenaer – fare for regional suboptimering.
- (vi) Store strategiske satsinger – evne til å gjennomføre "missions" nasjonalt.

Med utgangspunkt i disse kriteriene plasseres de ulike virkemidlene i fire kategorier:

- (a) Nasjonale oppdrag og nasjonal forvaltning.
- (b) Regionale oppdrag og nasjonal forvaltning.
- (c) Regionale oppdrag og forvaltning, men nasjonal kvalitetssikring.
- (d) Regionale oppdrag og regional forvaltning.

Med bakgrunn i dette rammeverket mener vi at innpassing av virkemidler bør gjøres på følgende måte:

- De tre øverste nivåene i Sivas differensierte tilskuddsmodell for inkubatorer må ligge på nivå A. (Hele inkubatorprogrammet er anbefalt til nivå B og det er i praksis det som skjer når fylkeskommunene overtar oppdragsgiveransvaret fra 1.1.2020).
- De to nederste nivåene i Sivas differensierte tilskuddsmodell for inkubatorer må ligge på nivå C.
- Næringshageprogrammet bør samordnes og koordineres med inkubatorprogrammet (som beskrevet ovenfor).
- Det laveste nivået i klyngeprogrammet (Arena) må ligge på nivå C (anbefalt til nivå B), øvrige nivåer i klyngeprogrammet på nivå A.
- Norsk katapult må ligge på nivå A.

- Mentortjenesten og bedriftsnettverk: Fylkeskommunene bør delegere denne oppgaven til innovasjonsselskapene (dette vil sikre en tydelig rolleavklaring mellom finansiører og operatører som beskrevet tidligere og under forslag 26).
- FIN støtter at Forskningsrådets programmer må ligge på nivå A med unntak av RFF og FORREGION som må ligge på nivå C. Dagens ordning hvor Forskningsrådet kvalitetssikrer forskningssøknader til RFF fungerer godt. Begge ordningene er virkemidler for mobilisering og kapasitetsbygging som tar utgangspunkt i en regions utfordringer og muligheter.
- FIN støtter rapportens vurderinger om at SkatteFUNN er en rettighetsbasert ordning som bør forbli på nivå A. Innovasjonsselskapene har en viktig rolle i å mobilisere til SkatteFUNN.
- FIN støtter rapportens vurderinger i at egenkapitalvirkemidlene som i dag forvaltes av Investinor og Nysnø må ligge på nivå A.
- Presåkn/såkn: Behovet for risikovillig kapital i tidlig fase er stort, og det er en generell mismatch mellom potensial for vekst og finansieringsmuligheter. Dette er viktige virkemidler for avgjørende kapitaltilførsel som bør økes (ikke avvikles). FIN støtter at dette legges til nivå B.
- Vi støtter vurderingene om at Sivas eiendomsinvesteringer bør forvaltes nasjonalt med et nasjonalt oppdragsgiveransvar, nivå A.

Forslag 26: Opprettelse av regional divisjon med delt eierskap mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge.

Rapporten vurderer tre organisatoriske modeller for hvordan fylkeskommunenes oppdragsgiveransvar kan organiseres. Dersom det regionale nivået skal fungere på en bedre måte trenger vi en tydeligere rolleavklaring og en bedre organisering. Det er særlig uklare grenseflater i mobiliserings- og behovsavklaringsarbeidet mellom innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge. Med dette som utgangspunkt mener vi at alternativ 3 er det beste av de tre alternativene. Det vil si at Innovasjon Norge og fylkeskommunene har delt eierskap i hver sin regionale enhet – 11 til sammen.

Vi mener at det må være fylkeskommunene som bevilger midler til innovasjonsselskaper og Innovasjon Norge. Rolleavklaringen mellom innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge vil da bli bestemt av fylkeskommunenes regionale strategier, planer og prioriteringer. Vi mener at innovasjonsselskapene bør ha ansvar for mobiliserings- og behovsavklaringsarbeidet. Innovasjonsselskapene er tett på bedriftene og kjenner deres behov best. Innovasjon Norge bør ha ansvar for direkte finansiering av bedrifter.

Det bør utarbeides retningslinjer for hvordan dette skal fungere i praksis. Retningslinjene må sikre at det er ryddige grenseflater og en distanse mellom den aktøren som bevilger midler og operatører som innovasjonsselskaper. Dette bør innarbeides som overordnet prinsipp i virkemiddelapparatet for å forhindre uklare grenseflater, rolleblanding, dobbeltarbeid og et mer effektivt virkemiddelapparat.

Forslag 27: Avvikling av fylkeskommunene minoritetseierskap i Innovasjon Norge.

FIN støtter dette forslaget.

Vi takker for muligheten til å gi våre synspunkt og ser frem til å bidra videre i dialogen om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Vennlig hilsen

Anders Haugland, styreleder

Trine Ellingsen, daglig leder