

Til: Nærings- og fiskeridepartementet
Fra: Norsk Industri
Dato: 20.12.2019
Sak: Hørings svar – områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

1. Overordnet innledning

Norsk Industri verdsetter at regjeringen har foretatt en mer eller mindre helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Vi er enige i at virkemiddelapparatet trenger en opprydding ettersom flere virkemidler og aktører har kommet til, samt at man fra et eierståsted ikke har maktet å rydde i en tiltakende gråsoner mellom aktørene, annet enn at de har fått beskjed om å samarbeide med hverandre. Over tid trengs mer strukturell klargjøring og opprydding.

Vi konstaterer at det har vært områdeevalueringer av deler av virkemiddelapparatet, noe som antas å ha bidratt til at deler av det næringsrettede virkemiddelapparatet ikke er omfattet av den store runden. Dette berører særlig Forskningsrådet og Enova. Områdegjennomgangen av "næringsfremme i utlandet", derimot, er tatt inn i nåværende helhetlige gjennomgang, noe vi er glad for, da det her er mye som bør endres.

Industriens utgangspunkt med lokalisering i Norge er en internasjonal konkurranse fra en kostbase som er ca. 30 prosent høyere enn snittet av våre handelspartnere. Selvsagt er den "store" politikken viktigst, da den gir rammebetingelser som valutakurs, lønnsoppgjør, skatter, avgifter, samferdsel mm. Men med det kostnadshandicapet man har i et høykostland, blir det desto viktigere å ligge i front på teknologiutvikling og å skalere ved å lykkes internasjonalt. Derfor er virkemiddelapparatets ordninger strategisk viktige på marginen. Virkemidlene er viktige for å satse, men mest for å satse større enn man ville gjort selv. I tillegg er det viktige ordninger som bidrar til å matche ordninger andre land har, som bidrar til at vi ikke av den grunn over tid mister konkurranseutsatt verdiskaping.

Norsk Industri er noe selektiv når det næringsrettede virkemiddelapparatet skal gjennomgås. Vi har ikke tenkt å mene noe om alt. Når vi ikke svarer på alle 27 anbefalinger, skyldes dette delvis også at konsulentrapporten ser mest på de strukturelle grepene. Struktur er på noen områder viktig, men på andre områder er nok det innholdsmessige langt viktigere enn hos hvilken aktør det enkelte virkemiddel hører hjemme. På noen områder under går vi langt i konklusjonene. På andre områder ønsker vi primært å stake ut kursendring.

Samtidig ønsker vi å peke på forbedringsområder på andre sider av virkemiddelapparatet enn det som er belyst i rapporten. Vi skriver om Enova og Invest in Norway, selv om dette knapt er berørt i rapporten, da vi mener også disse hører hjemme i en helhetlig vurdering.

2. FoUI

Resultat/målstyring

Konsulentrapporten anbefaler grep som skal muliggjøre en bedre mål- og resultatstyring, og store satsinger hos Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Forslaget innebærer en større autonomi hos aktørene med hensyn til hvordan oppdragene skal løses. Samtidig innebærer det at oppdragsbrevene fra eierdepartement skifter fokus fra virkemidler til mål (anbefaling 1). Norsk Industri støtter denne intensjonen. Målstyringen må i større grad rettes mot det overordnede mål om økte eksportinntekter, med dertil egnede virkemidler. Videre må målstyringen balansere norske komparative fortrinn mot næringsnøytralitet. Norsk Industri er opptatt av å styrke innsatsen for oppskalering av eksisterende virksomheter, store så vel som små bedrifter, og at oppmerksomheten ikke blir for ensidig rettet mot "etablering av det nye næringslivet". Vi mener potensialet for etablering av varige nye arbeidsplasser er størst med en videreutvikling av det eksisterende. Med videreutvikling av etablert industri hører også tilrettelegging for relevante start-up miljøer. Sist, men ikke minst, en styrket mål- og resultatstyring bør brukes til å få mer "missions" retting av virkemidlene i tråd med store samfunnsutfordringer som bærekraft, klima og digital omstilling. Vi mener imidlertid at konsulentrapporten mangler noen grep som ville åpnet for muligheten for en mer strategisk handlekraft på ønskede områder. Dette kommer vi tilbake til i høringsuttalelsen.

Felles inngang og førstelinje

Konsulentrapporten foreslår opprettelse av en felles digital inngang til virkemiddelapparatet som skal gjøre det enklere å finne frem i det offentlige virkemiddeltilbudet (anbefaling 3). Dette er et viktig grep som Norsk Industri har etterlyst. Vi har i tidligere innspill sagt at et ensrettet fokus på forenkling og generalisering av virkemidlene vil gå på bekostning av industriens behov for både generelle og spesialiserte støtteordninger i virkemiddelapparatet. En felles digital inngang som gir informasjon om tilgjengelige virkemidler med tilhørende søknadsprosesser, vil gjøre det enklere å navigere i tilbudet for den enkelte bruker – uten at det går på bekostning av mangfoldet i tilbudet.

Samtidig må det understrekes at det fortsatt må være en målsetting at virksomheter raskt kommer i kontakt med rett virkemiddelaktør i en søknadsprosess. Særlig gjelder dette for nye søkere. Det er viktig at brukere tidlig kan få en vurdering av støttemulighet for sitt prosjekt, slik at bedriften ikke bruker unødvendige ressurser på å søke midler de ikke kvalifiserer for. Konsulentrapporten anbefaler at Innovasjon Norge får et utvidet ansvar som førstelinjetjeneste for hele virkemiddelapparatet, med breddekompetanse om hele virkemiddelapparatet og henvisningslogikk til de øvrige aktørene (kap. 9). I rapporten understrekes behovet for rask siling av prosjekter, både gjennom søknadsskjema/kriterier og i kontakten med førstelinjetjenesten. Norsk Industri støtter disse vurderingene.

Norsk Industri har en rekke kommentarer til anbefalingene om rolledeling og ansvar innenfor eksportrådgivning, se under pkt. 4 og 5 i dette dokumentet. Når det gjelder førstelinjemobilisering og eksportrådgivning/finansiering, vil vi trekke frem kompetansen som er bygget opp gjennom miljøer som inneholder eksportbedrifter. Nye bedrifter som skal "internasjonaliseres" vil ha stor nytte av å jobbe gjennom disse miljøene. Vi støtter derfor forslag 8 om at klynger, nettverk og bransjeorganisasjoner bør få et større ansvar og tydeligere rolle som mobiliserende aktør for bedrifter som ønsker å etablere seg på internasjonale markeder.

Arbeidsdeling – og samspill? Forretningsdrevet og forskningsdrevet innovasjon

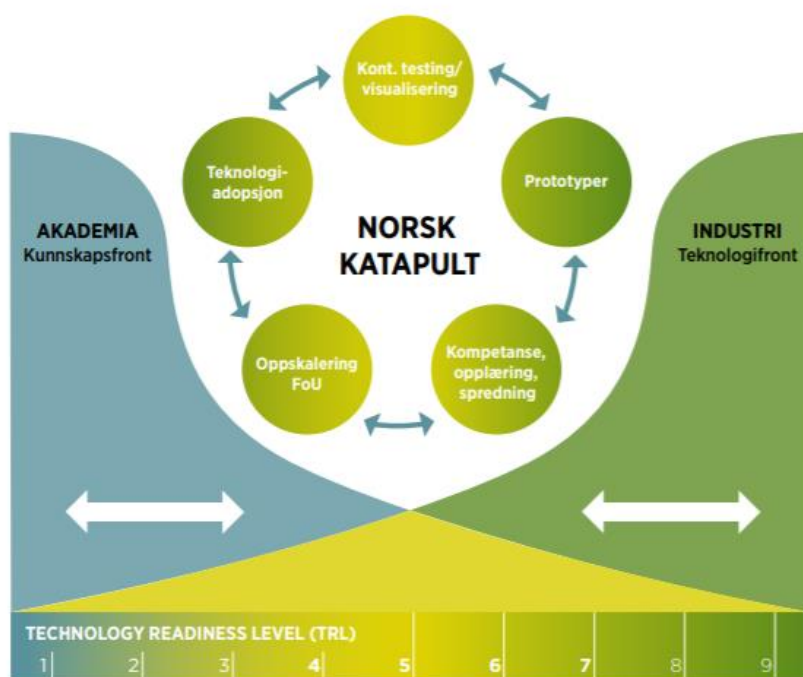
Konsulentrapporten er opptatt av at grenseflaten mellom de største aktørene, Innovasjon Norge og Forskningsrådet, går opp, og at rolledelingen mellom de to klargjøres. Det er særlig knyttet opp mot innovasjonsaktiviteter at arbeidsdelingen er utydelig, og konsulentrapporten viser til en rekke områder hvor aktiviteten over tid har blitt dels overlappende. Rapporten anbefaler at det bør etableres et tydelig skille mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon, og videre at henholdsvis Forskningsrådet og Innovasjon Norge bør ha hovedansvar for hvert sitt område.

Norsk Industri støtter i hovedsak forslaget om en tydeligere arbeidsdeling mellom de to aktørene. Den krevende øvelsen blir da å få til mest mulig samlet kraft – og derigjennom verdiskaping – ut av den forskningsdrevne og forretningsdrevne innovasjonen, når de virker inn på hverandre. For i en industriell kontekst, er det ofte slik at disse innovasjonsmekanismene har en gjensidig påvirkning og forsterkning av det samlede innovasjonsutbyttet. Dette er godt beskrevet i rapporten i kap. 2.3.2:

"Forsknings- og forretningsdrevet innovasjon har substansielt forskjellig logikk, men henger likevel nært sammen. For eksempel legger utvikling av ny teknologi ofte grunnlaget for nye forretningsideer som kombinerer den nye teknologien med eksisterende teknologi, og forretningsdrevne innovasjoner kan gi ideer til forskningsprosjekter for utvikling av ny teknologi. Denne gjensidige forsterkningseffekten er illustrert i figuren ved at pilene mellom forsknings- og forretningsdrevet innovasjon går begge veier. Innovasjonskjeden fører til økt produktivitet i næringsliv og offentlig sektor og dermed økt samfunnsmessig verdiskaping. I tillegg vil innovasjoner ha en positiv effekt på den andre vertikale akse i Figur 2 – fra etablering til vekst/skalering og internasjonalisering." (fig. 2 s. 13).

Vi savner disse refleksjonene med enkelte av anbefalingene i rapporten, og særlig gjelder dette for ordningen Norsk Katapult. Av alle virkemidlene utgjør kanskje denne ordningen det mest åpenbare eksemplet på hvordan forskningsdrevet- og forretningsdrevet innovasjon virker inn på hverandre, og på den måten bidrar til å skyte fart på veien fra ide til kommersialisering. Rapporten foreslår at Siva integreres i Innovasjon Norge, i form av en ny "samspillsdivisjon" som skal bygges opp rundt det som i dag utgjør Siva i Trondheim. Samspillsdivisjonen skal ha forvaltningsansvar for samtlige nettverks-, infrastruktur og klyngevirkemidler, og skal i tillegg ha det faglige ansvaret for næringshageprogrammet og Bedriftsnettverkordningen. Norsk Industri mener det er svært positivt å samle nettverks- og klyngevirkemidlene med katapultordningen. Dette vil gjøre det enklere å fullt ut utnytte kompetansen og spredningsarenaen som ligger i klyngene, og til førstelinjemobilisering gjennom næringshager og bedriftsnettverk.

Men hvordan skal det sikres samspillseffekter med virkemidler for forskningsdrevet innovasjon i Forskningsrådet? Norsk Katapult er i hovedsak en test/infrastrukturordning i industriell skala. Når testsentrene nå etter hvert har fått fotfeste, er det et mål at forskningsdrevne innovasjonsprosjekter (eksempelvis IPN-prosjekter og SFI-sentrene) kan dras nærmere kommersialisering med bruk av sentrene. I tillegg vil det være gode synergier med Forskningsrådets Infrastrukturordning som det er lettere å utnytte i samspill med Katapultordningen. Dette temaet er ikke berørt i rapporten, og det mener vi er en svakhet. Uten at det er et uttalt mål om kobling også til den forskningsdrevne innovasjonsaktiviteten, mister vi en mulighet til å tenke stort, strategisk og nasjonalt på ønskede områder, for eksempel hvor vi har komparative fortrinn. Norsk Katapults rolle som samspillsaktør mellom forskningsdrevet innovasjon og kommersialisering har Norsk Industri illustrert i vår Konjunkturrapport fra 2017.



Gjennom utviklingen av ordningen Norsk Katapult har Siva vist stor evne til brobygging mellom aktører både i og utenfor virkemiddelapparatet, og til å tilrettelegge for samspillseffekter av innovasjon. Norsk Industri er derfor svært fornøyd med at det samme miljøet får ansvar for å videreutvikle konseptet gjennom en Samspilldivisjon i Innovasjon Norge, og at det vektlegges at den nye Samspilldivisjonen skal ha stor grad av autonomi. Men vi savner en analyse av hvordan koblingen til forskningsdrevet innovasjon skal ivaretas. Vi har ikke fasiten på dette, men vi forventer at aspektet tas med i det videre arbeidet med virkemiddelgjennomgangen.

Dreining mot brede, ikke-tematiske ordninger

Konsulentrapporten foreslår en dreining mot brede, ikke-tematiske ordninger for å øke aktørenes evne til å drive en mer effektiv porteføljestyling, og for å redusere antall ordninger (forslag 21). Forslaget gjelder Forskningsrådets senterordninger og pilot- og demonstrasjonsordningene flere steder.

Norsk Industri mener at forslagene om pilot/demonstrasjonsordninger er mangelfullt beskrevet i rapporten, og dertil er det vanskelig å kommentere på dette. Vi etterlyser derfor analysen som ligger til grunn for forslaget, med en klartekst på hva forslaget innebærer i praksis. Vi leser det slik at noe av pilot/demonstrasjonsordningene i Innovasjon Norge anbefales flyttet til Forskningsrådet, og vi antar at det kan være Miljøteknologiordningen det er snakk om. Vi er skeptiske til dette. Dette er en ordning som har bred anvendelse i industrien, særlig innenfor prosessindustri.

Som nevnt innledningsvis, i et høykostland må vi få økt eksporten fra industri. Det trengs også mer fart og kraft på omstillinger knyttet til bærekraft og digital omstilling. Vi har mange virkemidler som hver for seg skal bidra til å dra utviklingen i ønsket retning. De fleste virkemidlene er i hovedsak supplementære, da de virker inn i ulike faser av

teknologi- eller forretningsutvikling. I områdegjennomgangen er det derfor vesentlig med en analyse av hvordan vi kan få til en bedre strategisk bruk av tematisk relaterte virkemidler. For eksempel vil det på området bærekraft/miljø/klima være vel så viktig å diskutere tematisk relaterte virkemidler i sammenheng, heller enn rent strukturelle diskusjoner om hvor programmene bør plasseres. Vi er ikke overbevist om at en dreining bort fra de tematisk rettede programmene, mot større åpne arenaer, vil være den beste veien å gå for å skape handlingsrom for strategiske nasjonale løft. Eksempelvis vil det etter vår mening være viktigere å vurdere hvordan Miljøteknologiordningen, EnergiX, FME-sentrene og klimateknologivirkemidler hos Enova i sum kan optimaliseres for å få til mest mulig miljø- og verdiskapingseffekt.

Vi er også skeptisk til en sammenslåing av DEMO 2000-ordningen med andre pilot-/demonstrasjonsordninger med mål om å lage store, brede programmer for forenklingens skyld, slik konsulentrapporten foreslår. Norsk Industri har erfart at Forskningsrådets program DEMO 2000 har hatt svært gode resultater. Tilbakemeldingen fra brukerne og grundige eksterne evalueringer bekrefter dette. Programmet henvender seg til norske leverandørbedrifter og underleverandører som i samarbeid med oljeselskaper og/eller andre sluttbrukere har behov for å pilotere og demonstrere ny teknologi til bruk på norsk sokkel og for salg i internasjonale markeder. Forskningsrådet har opparbeidet seg betydelig kompetanse sammen med ekspertpaneler for evaluering av teknologier og relevans i forhold til målsettingen på programmet. Mange av teknologiene og løsningene har i ettertid hatt betydelig suksess i sin kommersialisering både innenfor olje- og gassindustrien og andre næringer. Vi mener suksessoppskriften i programmet har vært at man med utgangspunkt i kunnskapsmiljø og næring tilknyttet olje/gassindustri, sammen har jobbet hardt om å finne de beste teknologiske løsningene for verdiskaping og bærekraft. Dette samspillet og de gode synergieffektene vil være langt mer krevende å få til innenfor et breddeprogram. Norsk Industri kan derfor ikke støtte forslaget i konsulentrapporten slik det fremstår, uten noen form for analyse og konkretisering av hva det vil innebære for de eksisterende tematiske programmene. DEMO 2000 er en merkevare og et kvalitetsstempel i olje- og gassindustrien. Vi frykter at ved en felles utlysning kan denne merkevaren forsvinne. Det er viktig at vi beholder identitet som et eget program.

Når dette er sagt, støtter vi prinsippet om at prosjekter som holder høy kvalitet, skal finne sin plass i virkemiddelapparatet, og ikke risikere å "falle mellom to stoler" fordi de ikke passer inn i et tematisk basert virkemiddel. Dette mener vi imidlertid er godt i varetatt i dag gjennom BIA programmet, SFI-ordningen og Katapultsentrene, som er åpne arenaer for hhv. forskningsdrevet innovasjon og testing.

Endringer på virkemiddeInivå

Skattefunn

Økt SMB-fokus og redusert maksimalt fradrag for SkatteFUNN (forslag 20): Vi mener det er viktig å opprettholde maksimalt fradrag for SkatteFUNN på 50 millioner kroner, da store bedrifter i Norge er lokomotiver for utvikling. Det kan eventuelt stilles krav til samarbeid med kunde/leverandør i SMB-sjiktet for midler over foreslått ny maksimalgrense.

IPN-prosjekter

Konsulentrapporten foreslår endringer rundt betingelsene for IPN-prosjekter (forslag 23). Til anbefalingen om løpende søknadsvurdering, vil vi understreke at Norsk Industri har jobbet for en slik endring i en årrekke, på bakgrunn av tilbakemeldinger fra våre medlemmer. Å jobbe med forsknings- og innovasjonsprosjekter i næringslivet krever raskere prosesser enn dagens system. Det er ofte ikke slik at bedriften har mulighet til å sette av de planlagte ressursene månedsvis, ofte over ett år, etter at søknadsideen ble unnfanget - når svaret på om søknaden innfris eller ikke foreligger. Det er heller ikke sikkert at en bedrift har "råd" til å vente så lenge med å igangsette aktiviteten. Da blir

alternativet i praksis ofte at bedriften heller velger å søke SkatteFUNN (som gir mindre støtte), kombinert med et snevrere prosjekt. Konsekvensen av dette er at vi mister en viktig arena for kompetansebygging og spredning gjennom IPN-konsortier. En løpende søknadsbehandling på IPN-søknader er derfor en nødvendig tilpasning til brukernes behov, slik vi ser det. Dagens praktisering med årlige søknadsfrister reflekterer ikke bedriftenes behov for innovasjonshastighet.

Videre foreslår konsulentrapporten at krav om partner og publisering må evalueres. Dette er Norsk Industri til dels enig i. Det er flere momenter ved ordningen vi ønsker en vurdering av. Ikke fordi vi er misfornøyde med ordningen som sådan, tvert imot, den er et sentralt innovasjonsvirkemiddel for industri. Både som innovasjonsvirkemiddel i seg selv, men også fordi den er godt egnet til å skape synergier og merverdi i samspill med andre virkemidler.

Vi ser rom for noen justeringer som vil gi ordningen et enda større nedslagsfelt i industrien, både når det gjelder å mobilisere flere bedrifter fra SMB-sjiktet, men også når det gjelder å sikre fortsatt høy deltakelse fra de store og teknologitunge bedriftene. Sistnevnte målgruppe har blant annet en svært viktig rolle for teknologiomstilling av industri på grunn av sin nøkkelrolle i kontakten med underleverandører. På bakgrunn av innspill fra medlemmer vil vi trekke frem følgende momenter hvor det bør vurderes mulighet for justeringer i ordningen:

- I en digital teknologiomstilling vil bedrifter ha nytte av å inngå samarbeid med systemintegratorer og systemleverandører i forskningsdrevne innovasjonsprosjekter. Slik ordningen fungerer i dag, må disse være akkreditert som forskningsinstans for å få støtte. Det gjør at systemintegratorer/leverandører ikke finner ordningen attraktiv nok, da de selv må dekke egne kostnader, alternativt at sluttbruker må betale disse med normal timepris. Da blir IPN-prosjektet dyrt for sluttbruker. Et prosjekt med kun en forskningsinstans og en sluttbruker er her ikke et optimalt konsortium for å ta frem konkrete demonstrasjoner eller løsninger. Norsk Industri mener det bør gjøres en vurdering av mulige tiltak som kan gjøre det attraktivt for systemintegratorer/leverandører å delta i IPN konsortier sammen med forskningsinstans og sluttbruker, uten at det blir for dyrt for sluttbruker (bedriftene i konsortiet). Eksempelvis kan dette være å se på muligheten for at sluttbruker kan få såkalt samarbeidsstøtte for å ha med underleverandør (i dette tilfellet systemintegrator/leverandør) i prosjektet.
- På bakgrunn av tilbakemeldinger fra medlemmer med erfaring fra bruk av IPN-prosjekter, kan vi si at de beste resultatene fra kundens (industriens) perspektiv kommer når det gjennom prosjektet har vært tett kontakt mellom bedrift og forskningsinstans i konsortiet, og særlig når bedriften tar en aktiv rolle som prosjektleder. Men dette er krevende for bedriftene, særlig for bedrifter som ikke har egne forskningsressurser å spille på. Norsk Industri ønsker derfor en vurdering av tiltak som kan bidra til å gjøre det lettere for bedrifter i IPN konsortier å ta "lead" i prosjektene.
- Konsulentrapporten anbefaler at krav til publisering i IPN prosjekter skal vurderes. Vi er klar over at Forskningsrådet allerede har lettet på disse kravene i IPN-kriteriene. Slik vi tolker kriteriene som nå ligger til grunn, handler spredningskriteriet kun om prosjektresultater som ikke er i konflikt med bedriftenes forretningsområde og konkurransekraft (referanse Forskningsrådets nettside om IPN-prosjekter), *"Prosjektresultater og kunnskap som ikke må beskyttes av hensyn til planlagt kommersiell utnyttelse hos bedriftspartnere i prosjektet, skal spres gjennom publisering og annen relevant formidling"*. Med dette som premiss, støtter Norsk Industri kravet om spredning av resultater i IPN-prosjektene, men ikke nødvendigvis i form av publisering.

- Det er en kjent og anerkjent sak at virkemidler for forskningsdrevet innovasjon på høyere TRL-nivåer har vært en mangelvare i det norske virkemiddelapparatet. Katapultordningen skal fungere nærmere industrialisering enn ordningene i Forskningsrådet, og har vært et kjærkomment tilskudd i virkemidlene. I tråd med kommentarene over om satsing på samspillseffekter, mener vi det bør være mulig å få en utvidet støtte i IPN prosjekter som oppfyller gitte resultatkrav. Muligheten for å sluse slike prosjekter videre på TRL-skalaen gjennom katapultsentrene er ikke nevnt i konsulentrapporten. Norsk Industri mener det er et uforløst potensial for å få til økt kommersialisering av forskningsresultater ved å åpne for en "utvidet IPN" med videreføring i katapultsentrene (eventuelt andre kvalifiserte testsentre med industriell skala). En slik utvidet IPN-ordning bør ha raske søknadsprosesser for å kunne møte industriens behov for raskere innovasjonshastigheter.

Forny / TTO

Konsulentrapporten drøfter grensegangen mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet når det gjelder Forny-ordningen (og i denne forbindelse TTO'ene) (forslag 22). Etter Norsk Industris mening blir denne diskusjonen for snevert rettet mot eksisterende ordninger, fordi hovedoppgaven til konsulentene har vært å analysere muligheten for effektivisering og forenkling av de eksisterende ordningene. Vårt hovedinntrykk er at TTO'ene ikke er nært nok knyttet til markedsbehovene slik ordningen fungerer i dag. Konsekvensen er at TTO'ene (på generelt grunnlag) ikke godt nok forstår hvor og hvordan de kan samspille i verdikjeden hos industri og næringsliv. Derfor bør Forny-ordningen – og derigjennom TTO'ene – gjennomgås med mål om å gjøre den mer relevant for næringsliv og industri.

I denne sammenheng bør det også vurderes hvordan Forny-ordningen og andre relevante ordninger som Norsk Katapult kan videreutvikles med mål om å stimulere til innovasjon (forskningsmessig og forretningsmessig) når eksisterende industri og start-up miljøer jobber sammen om å finne nye industrielle løsninger, med utgangspunkt i industriens domenekompetanse. Vi kjenner ikke til at det er gjort en systematisk kartlegging av gode eksempler på dette i Norge, men vi registrerer at andre land har etablert gode mekanismer for å fremme denne typen innovasjon. I Sverige er MobilityX-lab (<https://www.mobilityxlab.com/en>) et eksempel på en slik satsing, hvor start-ups kan søke om å få være med på å løse reelle problemstillinger hos industribedriften. Programmet har støtte fra Vinnova. Smarta Fabriker (<https://www.smartafabriker.se/>) er et annet eksempel, hvor industri og elever/studenter jobber sammen om kompetansespredning, og om å løse konkrete problemer knyttet til industriell digitalisering. Med behovet for raske teknologiskift og digital omstilling, ser Norsk Industri behovet for å styrke denne typen mekanismer gjennom det næringsrettede virkemiddelapparatet. En videreutvikling bør ses i sammenheng med eksisterende samspillsvirkemidler som blant annet Norsk Katapult, klyngeprogrammene – og en "forny" Forny-ordning.

EU-forskning

Norsk Industri mener at Forskningsrådet fortsatt skal ha hovedansvaret når vi går inn i nytt rammeprogram, Horisont Europa. I følge Forskningsrådet har over halvparten - 56% - av bedriftene som har lyktes i Horisont 2020 fått støtte fra tilsvarende virkemidler i Forskningsrådet, og 90% har gjort bruk av Forskningsrådets støtteapparat. Dersom elementer av Horisont Europa viser seg å være nærmere koblet til andre deler av virkemiddelapparatet, som Innovasjon Norge, bør det for disse elementene gjøres en vurdering av ansvarsfordeling, etter et grunnprinsipp om at den virkemiddelaktøren som har ansvar for nærliggende nasjonale virkemidler, også får følge opp "tilhørende element" i Horisont Europa. Når det gjelder førstelinje mobilisering til å benytte støtteordningene i EU mener vi at hele virkemiddelapparatet kan benyttes. Her kan også klyngeene ha en rolle.

For å stimulere til høyere industrideltakelse i EU-forskning, bør ordninger og støttefunksjoner som avlaster bedriftenes risiko ved å skrive søknader, søke konsortier og kjøre prosjekter styrkes ytterligere.

Invest in Norway

Vi er overrasket over at Invest in Norway, som inngår i Innovasjon Norge, ikke er omtalt i en ellers så volumiøs evaluering. Selv om mange utredninger ofte viser til at kapitalen flyter fritt og er tilgjengelig bare prosjektene er gode nok, så er realitetene annerledes. Kapitalen må tiltrekkes, og de fleste land arbeider intenst med å tiltrekke seg etableringer. Dette observerer vi hver gang en bedrift vurderer industriproduksjon i Norge eller annet land. Stort sett strekker andre land seg mer for å få etableringer hos seg. Men med norsk statlig finansformue plassert utenlands via Statens Pensjonsfond Utland ("oljefondet"), må Norge også arbeide med å tiltrekke seg utenlandsk kapital. Norsk Industri er ofte i inngrep med internasjonale investorer, som trenger ekstra forklaringer for hvorfor de skal investere i høykostlandet Norge.

Vi er kjent med arbeidet i Invest in Norway og verdsetter det arbeidet de gjør. Og forutsetter at dette arbeidet videreføres.

3. Virkemidler innen klima og miljø

Konsulentrapporten omfatter ikke Enova og Gassnova. Det er imidlertid viktig at regjeringen nå ser på helheten i virkemidlene, slik at en unngår unødvendig overlapp og sikrer en god samordning mellom aktørene.

På oppdrag fra Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet gjennomførte Menon i 2018 en områdegjennomgang av klimarettede støtteordninger. Der ble det kartlagt i hvilken grad ulike klimabegrunnede støtteordninger er hensiktsmessig innrettet, om det er overlapp mellom ordningene, og om ordningene bidrar til kostnadseffektiv oppnåelse av Norges klimamål. En slik gjennomgang er både sunn og nødvendig, og i tråd med våre ønsker om å gjennomgå og samordne virkemiddelapparatet bedre.

Menons mandat var å vurdere om virkemidlene bidrar til å nå Norges klimamål. Det er viktig i seg selv, men det er en svært snever tilnærming. Gjennomgangen tok ikke hensyn til at få av ordningene har oppnåelse av Norges klimamål som eneste formål. Mange virkemidler har et bredere miljøformål enn klima, slik som Innovasjon Norges Miljøteknologiordning og flere av Enovas ordninger.

Ved kun å se på klimaeffektene vil man stå i fare for kraftig å undervurdere den totale miljøeffekten (positivt eller negativt). Gjennomgangen tar heller ikke hensyn til klimaeffekter utenfor Norges grenser, at ordninger også kan ha som viktige formål å bidra til verdiskaping, nærings- og teknologiutvikling, energieffektivisering osv. Menon mener virkemidlene bør rette seg mot ikke-kvotepiktig sektor. I teorien er dette en riktig tilnærming, men realiteten er at kvotesystemet er langt fra tilstrekkelig til å sikre utslippsreduksjoner, verken på kort eller lenger sikt.

Vi regner med at denne Menonrapporten ses i sammenheng med den gjennomgangen av de næringsrettede virkemidlene regjeringen nå skal foreta.

Miljøteknologiordningen får gode skussmål fra Norsk Industris medlemsbedrifter. Bredden i hva som kan støttes gjør den relevant for mange. For bedriftene vil støtten ofte være helt avgjørende for om ny og lovende teknologi kan forlate laboratoriet og bli utprøvd i pilot og demonstrasjonsanlegg, og sikre at produktene blir best mulig tilpasset

de nasjonale og internasjonale markedene de skal konkurrere i. Det er samtidig viktig at Miljøteknologiordningen opprettholdes og samspiller godt med andre ordninger.

Gassnova skal bidra til å fremskaffe løsninger som gjør at teknologi for fangst og lagring av CO₂ tas i bruk og blir et effektivt klimatiltak. Det er et spisset og velegnet virkemiddel for å fremme forskning, demonstrasjon, testing av ny teknologi for CO₂-håndtering. I tillegg koordinerer de arbeidet med det norske fullskalaprojektet.

Norsk Industri har gjennom mange år hatt et godt og konstruktivt samarbeid med Enova, som har spilt en nøkkelrolle i omleggingen til redusert energibruk og lavere klimagassutslipp i industrien. Det er helt avgjørende at dette arbeidet videreføres i årene fremover. Virkemidlene har utløst tiltak langt utover det virksomhetene har fått i støtte. Denne type risikoavlastning bidrar til en fremtidsrettet og konkurransedyktig industri, som vi er helt avhengig av for å nå klimamålene Norge har satt seg. Enovas ordninger har i all hovedsak samspilt godt med de andre ordningene i virkemiddelapparatet. Enova må fortsatt ha en industrinær profil. Det er ingen grunn til at de skal overta Forskningsrådets eller Innovasjon Norges roller.

En endring i Enovas mandat i 2017 har snevret inn mulighetene for å gi støtte til tiltak for kvotepliktige utslipp. Dette er uheldig. Mange gode utslippsreduserende tiltak i industrien vil ikke bli gjennomført fordi de bedriftsøkonomisk ikke er lønnsomme uten risikoavlastning. Kvoteprisene er for lave til å utløse alle investeringene. Dersom norsk industri skal være ledende i det grønne skiftet, må Enovas virkemidler være tilgjengelige for markedsendring også i kvotepliktig sektor.

Enova behandler søknader løpende og oppleves som en kundefremmed og løsningsorientert virkemiddelaktør. Enovas omlegging av programtilbudet "Energi- og klimatiltak i industri og anlegg" er unntaket så langt. Det nye tilbudet er begrenset tematisk og har innført tidsavgrensede utlysninger, to ganger i året. Det er lite fleksibelt og øker risikoen for at flere prosjekter verken treffer på tema eller tid og dermed ikke gjennomføres. Vi må tilbake til løpende søknadsbehandling.

Intensjonen bak omleggingen har vært å få opp søknadsvolumet. Det er positivt. Vi mener imidlertid at det ikke er praksisen fram til i dag med å ikke ha søknadsfrister og faste temaer som har ført til lavere søknadsvolum. Innstramningen av programmet de siste årene, både gjennom krav til best tilgjengelig teknologi (BAT-krav) og at det er heller ikke mulig å få klimastøtte for tiltak innenfor dette programmet i kvotepliktig sektor, er det som primært har gitt færre søknader.

Slik vi tolker omleggingen vil Enova også fortsatt opprettholde det mye omdiskuterte kravet om å kun gi støtte til klimatiltak utenfor kvotepliktig sektor. Norsk Industri har ved flere anledninger påpekt at det vil gjøre det vanskeligere å få gjennomført smarte klimatiltak som gir rask effekt. Både kvotepliktige og ikke-kvotepliktige utslipp bør få risikoavlastning på like vilkår. Behovet for raske kutt i klimagassutslippene gjør dette enda viktigere. Dette bør håndteres både ved å gjøre endringer i nåværende avtale mellom KLD og Enova og tas inn i den nye avtalen, som skal gjelde fra 2021.

4. Eksportsatsing

Med mindre inntekter fra olje- og gassnæringen på sikt, vil AS Norge gradvis måtte utvikle et bredere fundament av bedrifter og næringer som kan lykkes i sin internasjonalisering. For Norsk Industri vil dette i første rekke dreie seg om en bredere struktur av eksportbedrifter som kan skalere raskere enn i dag. Innen industrien har vi en rekke mindre og mellomstore bedrifter som er i gang med eksportarbeidet (eksportandel fra 5 til 30 prosent), men som med systematisk satsing over litt tid kan vokse mye i volum og eksportandel. For landet er dette en ønskelig utvikling.

Produktivitetskommisjonen viste til at eksportindustrien var langt mer produktiv enn annet næringsliv. Delvis forårsaket av at man tar med seg internasjonale impulser hjem, noe som også får spredning til egne underleverandører og kunnskapsmiljøer man samarbeider og innoverer med.

Regjeringen foretok i 2018 en "områdeevaluering av næringsfremme i utlandet". Denne var, i likhet med Norsk Industri, sterkt kritisk til effekten av ressursene som er satt inn på området. Da rapporten ble lagt til side og gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet startet kort tid etterpå, ser vi det slik at sistnevnte tok over stafettspinnen.

NORWEP

Norsk Industri mener erfaringen med INTSOK og senere Norwegian Energy Partners (NORWEP) er svært relevant mht hvordan man bør gå frem for å skape flere eksportbedrifter med tyngde til å lykkes internasjonalt. Vi konstaterer at evaluatorene er enig i dette. Som kjent ble INTSOK opprettet i 1997 av åtte stiftere i et ønske om å forsere internasjonaliseringen av olje- og gassnæringens leverandørindustri, i erkjennelsen av at verken daværende Eksportrådet, (og senere) SND eller Innovasjon Norge ville stille opp med tilstrekkelig industriell erfaring eller bransjekompetanse til å gjøre denne jobben. INTSOK ble en suksess. Senere ble INTPOW opprettet for å bidra til internasjonalisering av fornybarnæringen. Ettersom havvind ble en stor og sterkt voksende næring internasjonalt og den største interessen kom fra aktørene innen olje- og gassindustrien med leverandørindustri, ble det naturlig å fusjonere disse to organisasjonene i 2016 til det som i dag er NORWEP.

NORWEP har per i dag ca. 250 medlemsbedrifter som årlig betaler ca. 30 millioner i kontingent. Parallelt mottar NORWEP omtrent tilsvarende fra OED over statsbudsjettet. Organisasjonen styres av industrien i styret og via stiftermøtene der de elleve stifterne er aktive. Medlemmene vurderer årlig om de vil forlenge sitt medlemskap. På denne måten får NORWEP løpende testet betalingsviljen for målrettet eksportinnsats mot de mest prioriterte kundene og markedene.*

Andre eksportbransjesatsinger

Sjømatrådet er finansiert av sjømatnæringen selv og markedsfører og utvikler markeder for norsk sjømat i utlandet.*

Et dilemma for Innovasjon Norge at to store eksportnæringer har "hvert sitt eksportråd". Vi mener at myndighetene frem til nå har tatt for lite konsekvenser av dette, særlig i sitt oppdragsbrev til Innovasjon Norge. Det er åpenbart at dette må håndteres bedre i årene fremover. Det er sjelden fornuftig å bare overlate grenseflatene til aktørene selv, når oppdrettsnæringen selv finansierer Sjømatrådet, et departement (NFD) finansierer Innovasjon Norge, mens et annet departement (OED) delfinansierer NORWEP. Norsk Industri har som aktiv stifter i NORWEP gitt klare råd til OED om hvordan grenseflaten mest optimalt bør håndteres fremover.

Vi innser det er krevende for Innovasjon Norge at store eksportnæringer som oppdrettsnæringen samt leverandørindustrien til olje/gass og fornybart har sine egne "eksportråd", men dette har verken må nå myndighetene og Innovasjon Norge selv tatt skikkelig innover seg. Dette er viktig for å unngå unødvendig støy og revirkamper. Vi håper og tror at man i den større gjennomgangen som nå foretas, kan foreta tydelige og mer optimale avgrensninger og finne ut hvordan organisasjonene skal jobbe komplementært mot felles mål (flere og større eksportbedrifter) slik at kundene får klarere signaler og arbeidet i alle organisasjoner blir mest mulig kosteffektivt.

Norske Maritime Eksportører (NME) ble opprettet i 1995 og er en medlemsorganisasjon for 105 bedrifter som har internasjonal skipsindustri som kunde. De driver privatfinansiert og får liten hjelp fra virkemiddelapparatet i sitt eksportarbeid. *

Design- og ferdigvareindustrien har i flere år ønsket en felles eksportsatsing med risikoavlastning for bedrifter med konkrete, individuelle planer og fikk etter hvert i 2018 i gang et pilotprosjekt kalt "Nordic living". Erfaringene derfra er at miksen av spesifikk eksportrådgivning, uttesting av konsepter og innhenting av markedsinnsikt sammen med finansiell risikoavlastning, vesentlig styrker bedriftenes posisjoner i eksportmarkedene. Innovasjon Norge har anbefalt videreføring. Norsk Industri mener at erfaringene gir grunnlag for en utvidet bransjesatsing hvor innleid bransjespesifikk kompetanse ute sammen med prosjektledelse hjemme, støttet med risikoavlastning, vil gi gode resultater når det skaleres opp. I organiseringen bør ses på erfaringene fra bl.a. NORWEP i forhold til organiseringen av et prosjekt eller en egen organisasjon, hvor brukerne trekkes tungt inn i styringen.

**Det vises til kap 6 i Norsk Industris konjunkturrapport for 2019 for ytterligere utdyping om NORWEP, Sjømatrådet, Norske Maritime Eksportører, ferdigvareindustriens eksportplaner, samt Innovasjon Norges uteapparat.*

Videreutvikling av eksportarbeidet og uteapparatet

Med eksportomtalen i dette kapittelet som bakteppe, har Norsk Industri over flere år stilt seg undrende til at fellesinitiativer med konkrete planer for enkeltbedrifter har blitt så merkelig håndtert i norsk eksportpolitikk. NORWEP får riktignok god økonomisk backing over statsbudsjettet og politisk backing ved utenlandsturer fra OED, Sjømatrådet tilsvarende politisk støtte ved utenlandsturer fra NFD. Men begge to organisasjonene har i perioder hatt merkelige grenseflater med Innovasjon Norge som myndighetene har observert uten å ta konsekvensene av. Tilsvarende har NME og ferdigvareindustrien slitt med å få gjennomslag for gode satsinger med stor oppslutning og høyt uforløst eksportpotensiale.

Derfor støtter Norsk Industri eksportutfordringen utredningen beskriver i kap. 3.5. Vi er enige i at behov for skalering av bedrifter er noe av det viktigste virkemiddelapparatet gjør og at dette klart mest hensiktsmessig gjøres via suksess i eksportmarkedet. Vi viser særlig til side 35 i utredningen:

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

Vår analyse, som deles langt på vei av evaluatorene, er at i dag er virkemiddelapparatet innen eksportsatsing for mye tilbudsstyrt, ved at ressursene langt på vei er bundet opp i et svært dyrt stand-by uteapparat med faste ansatte i mange land og med tilbud om teoritunge programmer, som løpende er på søk etter enkeltkunder. Norsk Industri ønsker dette mest mulig vridd i retning av et mindre rigid og mer fleksibelt, etterspørselsorientert virkemiddelapparat, som setter inn ressurser når et visst antall bedrifter trenger konkret, relevant assistanse for å øke eksportsalget over tid. Dette er en krevende, men nødvendig omlegging for å oppnå en bredere eksportstruktur. Og for å få mer eksport for pengene.

Det er åpenbare sammenhenger mellom landanalyser og eksporterfaring fra krevende land i GIEK og Eksportkreditt og det eksportarbeidet som skisseres over. Mye av den løpende dialogen Eksportkreditt og GIEK har med kundene er i realiteten viktig og svært relevant eksportrådgiving. I hvilken grad dette bør få organisatoriske konsekvenser, er noe myndighetene bør analysere grundig i tiden fremover. Vi konstaterer i den sammenheng at rapporten på side 37 sier:

"Eksportrådgivningsenheten kan være en egen divisjon sammen med Eksportfinansieringsaktøren eller i Innovasjon Norge."

Det hele oppsummeres i rapportens anbefaling nr. 8 (s. 7) som lyder:

"Tydeliggjøring av rolledeling og ansvar innenfor eksportrådgiving for å konsolidere nøkkelkompetanse og redusere overlapp. Spesialisert transaksjonsrådgiving bør organiseres sammen med eksportfinansieringsaktøren, mens Innovasjon Norge bør beholde et førstelinjeansvar. Klynger, nettverk og bransjeorganisasjoner bør få et større ansvar og en tydeligere rolle som mobiliserende aktører for både eksportrådgiving og eksportfinansiering i SMB segmentet. Utekontorene bør rasjonaliseres og kobles enda tettere mot utenriktjenesten."

Norsk Industri er enig i at "Klynger, nettverk og bransjeorganisasjoner bør få et større ansvar og en tydeligere rolle" – særlig i mobilisering. Men da må virkemiddelapparatet ta stafettpinnen når aktørene har mobilisert og gjort forarbeid. Hvis responsen blir derpåfølgende endeløse runder med avslag til slutt, er dette kun demotiverende. En mer etterspørselsbasert eksportsatsing er noe av det viktigste som bør komme ut av gjennomgangen av virkemiddelapparatet i 2020.

5. Eksportfinansiering

For nøyaktig to år siden ble GIEK og Eksportkreditt evaluert hver for seg og i sammenheng (Oslo Economics/BDO 18.12.2017). Begge organisasjonene kom bra ut av evalueringen, og det ble konkludert at disse ikke skulle slås sammen. Nåværende gjennomgang konkluderer med at en fusjon bør foretas. Anbefaling nr. 6 lyder:

"Opprettelse av en ny eksportfinansieringsaktør basert på en konsolidering av GIEK og Eksportkreditt. Disse organisasjonene har i dag en rekke felles kompetanse og prosesser, som gjør at en konsolidering vil utgjøre en mer kostnadseffektiv modell for eksportfinansiering."

Temaet er analysert på sidene 79-81 i rapporten. I lys av at det åpenbart finnes sterke argumenter i alle retninger, er vi overrasket over så snau analyse. Vi vil innledningsvis vise til sitatet over som understreker det opplagte – at det både fra kundens og statens ståsted er åpenbare fordeler med en sammenslåing. Staten kan spare noe ved å eliminere doble funksjoner og kundene kan spare noe ved enklere kundefølgning. Vi er enige med evaluatoren at det finnes flere land som gjør både utlån og garantier i samme institusjon, akkurat som det finnes mange land som ikke gjør det. Vi konstaterer at rapporten skriver:

"Det mest vektige argumentet mot en sammenslåing er behovet for å etablere et formelt skille mellom prising av fundingkostnad og kredittisiko for å gjøre det lettere å dokumentere markedsrett prising under statsstøttereguleringen."

Her nærmer vi oss den delen av analysen hvor det er behov for å gå dypere. Som rapporten sier videre:

"Det er ingen andre som har funding direkte fra statskassen."

Norges spesielle stilling her burde fortjent litt ekstra omtale. Når det er sagt:

Norsk Industri støtter en sammenslåing av Eksportkreditt og GIEK under forutsetning av at konkurransevilkår opprettholdes. I det ligger det at lånebetingelser og ordningen med markedslån i dagens Eksportkreditt, kan videreføres uten begrensninger i en sammenslått enhet. En sammenslått enhet vil også gjøre det enklere og mer ressurseffektivt for SMB å orientere seg og oppnå garantier og finansiering. Det vil også være naturlig for en samlet Eksportfinansieringsaktør å få tilført virkemidler som også kan finansiere eksportørene. Virkemidlene må i så fall være et supplement til det bankene tilbyr, og dette vil kunne ha stor betydning for SMB.

Norsk Industri har lært og erfart fra både internasjonal finanskrisen og den særnorske oljekrisen, at internasjonale bankkrav har blitt langt hardere. Som resultat av dette, er det mer konkurranse på utlån til boliger enn til næringsformål. Kapitalintensiv industri er mindre attraktiv for bankene nå enn for få år siden. Dette gjør Eksportkreditts utlån (og GIEKs garantievne) desto viktigere som stø kurs i en verden der private banker er mer "av og på".

Vi konstaterer at Eksportkreditt i dag tilbyr markedslån basert på funding rett fra statskassen. Dette er vel en særnorsk problemstilling som også har bidratt til at Norge har et eget vedtak i ESA rundt dette. Funding fra statskassen er en fordel for Eksportkreditts norske kunder, da markedsrisikoen fjernes. Eksportkreditt er ingen finansinstitusjon, og vi unngår regulatoriske begrensninger som begrensninger i engasjementstørrelse. Vi legger til grunn at ESA vil ha meninger om en institusjon som låner rett i statskassa og samtidig får se tilbud om lån fra kommersielle aktører, må ha en "Berlinmur" internt mellom utlån og garantier.

Norsk Industri vil gjerne ha bedre rammebetingelser innen eksportfinansiering. Vi vet at departementet er kjent med vår analyse og at man ønsker å gå dypt ned i materien. Vi verdsetter videre dialog om denne saken, ettersom vi gradvis vil ser mer konturene av det reelle handlingsrommet i tiden fremover.