



Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Konkretisering av anbefalingene og gevinster

26. januar 2020

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Utgangspunkt for vurdering av ressursbruken i virkemiddelapparatet	3
Fokusområder for gevinstrealisering	5
Metodisk tilnærming	5
Totalt gevinstpotensial og de største gevinstene	6
Forvaltningskostnader for virkemidler	7
Nødvendige forutsetninger for de største gevinstrealiseringene	8
Dynamikken i omfattende kostnadsreduksjonsprogrammer	9
Sammendrag av gevinstpotensial per aktør	10
1 Innledning	11
1.1 Om rapporten	11
1.2 Rapportens oppbygging	11
Konkretisering av våre anbefalinger	12
2 Nærings- og fiskeridepartementet	13
2.1 Styrke mål- og resultatstyring og store satsinger og tydelige mandater for porteføljestyring	13
2.2 Styresammensetning og eierstyring som bidrar til tydeligere og mer helhetlig eierstyring av virkemiddelapparatet	13
2.3 Tydelig krav til investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene	14
2.4 Et mer helhetlig system for evaluering	14
2.5 Tydeliggjøring av Investinor og Nysnø klimainvesteringer sine mandater	14
2.6 Omgjøring av Argentum til et selskap i statens eierskapskategori 2	15
2.7 Avvikling av preså Korn- og så Kornordningene i Innovasjon Norge	15
2.8 Overføring av ansvar for innovative offentlige anskaffelser til Innovasjon Norge	15
2.9 Sammenslåing av Forskningsrådets og Innovasjon Norges oppstartsordninger for markedsavklaring og kommersiell verifisering	15
2.10 Tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet	15
3 Kunnskapsdepartementet	16
3.1 Styrke mål- og resultatstyring og store satsinger og tydelige mandater for porteføljestyring	16
3.2 Sammenslåing av Forskningsrådets og Innovasjon Norges oppstartsordninger for markedsavklaring og kommersiell verifisering	16
3.3 Tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet	16
4 Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet	17
4.1 Økt oppdragsgiveransvar til fylkeskommunene	17
4.2 Etablere delt eierskap mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge for regional divisjon	17
4.3 Avvikling av fylkeskommunene minoritetseierskap i Innovasjon Norge	17
5 Finansdepartementet	18
5.1 Økt SMB-fokus og redusert maksimalt fradrag for SkatteFUNN	18
Beregning av gevinstpotensial	19
6.1 Dynamikken i omfattende kostnadsreduksjonsprogrammer	20
6.2 Nødvendige forutsetninger for de største gevinstrealiseringene	20
6.3 Tydeliggjøring av arbeidsoppgaver for økt kostnadseffektivitet	21
6.4 Metodisk tilnærming for beregning av gevinstpotensial	22
7 Beregnede gevinster	23
7.1 Overordnede betraktninger	23
7.2 Effektiviseringspotensial hos hver enkelt aktør	24
7.3 Effektiviseringspotensial gjennom sammenslåinger	24
7.4 Felles førstelinje og felles digital inngang	25
7.5 Totalt gevinstpotensial	25
7.6 Gevinstpotensial hos hver enkelt aktør	26

Sammendrag

Denne rapporten bygger på vår rapport om «Helhetlig anbefaling og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet» datert 4. november 2019 («Fase 3-rapporten»), og har til hensikt å dokumentere gevinstene som kan oppnås og hvilke tiltak som må gjennomføres dersom anbefalingene skal realiseres. De kvalitative vurderingene av muligheter for gevinster og forbedringer inngår i begrunnelsen for våre anbefalinger i Fase 3-rapporten, mens denne rapporten har fokus på de kvantitative beregningene og gjennomføringsprosessene.

Utgangspunkt for vurdering av ressursbruken i virkemiddelapparatet

Vår hovedkonklusjon har vært at virkemiddelapparatet er for komplekst, og at dette har negativ innvirkning på kostnadseffektivitet, brukervennlighet, kvalitet og styrbarhet. Komplexiteten drives både av strukturen i virkemiddelapparatet, intern organisering hos aktørene og de krav som settes fra eiere og oppdragsgivere. Det har vært en gjennomgående respons fra aktørene at de er enige i at systemet er komplekst, men at dette i stor grad håndteres gjennom dialog og koordinering. Det betyr at utøvelsen av oppgaver i virkemiddelapparatet ofte involverer flere aktører og arbeidsoppgaver enn det som strengt tatt er nødvendig for å løse oppgaven - både hos den enkelte aktør og på tvers av aktørene.

Denne rapporten utdyper det vi mener er de viktigste beslutninger, oppdrag og tiltak som må iverksettes av eiere, oppdragsgivere og aktører for å realisere våre helhetlige anbefalinger for et tydeligere og enklere tilgjengelig virkemiddelapparat med kapasitet til å styre offentlig innsats på en måte som sikrer best mulig måloppnåelse. Gevinstpotensialet som identifiseres i denne rapporten er vår vurdering av effekten av den samlede innsatsen fra eiere, oppdragsgivere og aktører for å gjennomføre våre anbefalinger i Fase 3-rapporten. Anbefalingene er derfor primært forankret i potensialet for tydeligere roller og enklere organisering, og i mindre grad på en antagelse om at aktørene er lite effektive i utføringen av sine nåværende oppgaver.

Vi har estimert et effektiviseringspotensial på 15 til 18 prosent av de totale organisasjonskostnadene i virkemiddelapparatet. Vi mener dette er et moderat anslag i lys av de ressurskrevende svakheter vi har funnet i dagens organisering og innretning av virkemiddelapparatet. Det forutsetter imidlertid at våre anbefalinger i Fase 3-rapporten gjennomføres og følges opp.

Vi har gjort de grundigste vurderingene av de store aktørene, og i særdeleshet Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Disse to aktørene står for nesten 60 prosent av personalkostnadene i virkemiddelapparatet, har de bredeste og mest komplekse oppdragsporteføljene, og er de viktigste aktørene i vår anbefalte innretning av virkemiddelapparatet. Grenseflaten mellom disse to aktørene er også den viktigste og mest komplekse i hele virkemiddelapparatet, og en omforent rolleforståelse og felles innsats for forenkling av denne grenseflaten er en av de viktigste forutsetningene for å kunne etablere et enklere, bedre og mer kostnadseffektivt virkemiddelapparat.

I vår Fase 3-rapport har vi gjort grundige vurderinger av rollefordelingen mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge, og gitt tydelige anbefalinger. Vi mener de to aktørene har fundamentalt ulik kompetanseprofil og inngang til innovasjon og forretningsutvikling, og at det representerer et mangfold som er viktig for innovasjonskraften i Norge. Fra et effektivitetsperspektiv er anbefalingene om rollefordelingen mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet en av de aller viktigste. Det vil være kostnadsdrivende og uheldig om rollene forblir uavklart eller om de to aktørene får lov til å definere hver sin forståelse av denne grenseflaten. Slik vi ser det støtter Forskningsrådet forskning og eksperimentell utvikling (FoU) og FoU-støttet innovasjon som bidrar til ny kunnskap og teknologisk utvikling i den enkelte bedrift, med ringvirkninger for bedriften og dens partnere. Innovasjon Norge støtter forretningsutvikling som bidrar til å utvikle ideer som kan utnytte eksisterende teknologi og kunnskap på nye måter, avklare markedsmuligheter og utvikle nye forretningsmodeller gjennom et bredt spekter av virkemidler. I et innovasjons- og kommersialiseringsløp er det helt nødvendig at disse to aktørene kan samarbeide med utgangspunkt i en klar rollefordeling som utnytter begge aktørenes spisskompetanse gjennom ulike faser av innovasjons- og kommersialiseringsløpet.

Eiere og oppdragsgivere må ta et betydelig ansvar for effektiv ressursbruk i virkemiddelapparatet. Mange oppdrag er utformet på en måte som kan påføre aktørene store gjennomføringskostnader uten at det ser ut til å være gjort konkrete vurderinger av om dette er nødvendig for måloppnåelsen. Forenklingstiltak hos aktørene vil også i mange tilfeller kreve forenklinger og tydeliggjøring i oppdragsbeskrivelsene.

Innovasjon Norge har fått mest oppmerksomhet i denne rapporten, og bør etter vår oppfatning få et relativt høyt effektiviseringsmål. Dette skyldes at Innovasjon Norge er den aktøren med størst, bredest og mest komplekst mandat og organisasjon, som etter vår mening bør kunne få størst effektiviseringsgevinster av tydeligere roller og grenseflater og bedre oppdragsstyring. Våre anbefalinger om at Innovasjon Norge bør få ansvar for en felles digital førstelinje og et helhetlig ansvar for samhandlingsvirkemidlene gjør at kompleksitet internt i Innovasjon Norge vil forplante seg til hele virkemiddelapparatet. Vi mener denne svært viktige og omfattende rollen gjør det riktig og nødvendig å stille høyere krav til Innovasjon Norge om å kunne betjene hele virkemiddelapparatet på en sømløs og kostnadseffektiv måte. På denne bakgrunn, og i lys av våre anbefalinger i Fase 3-rapporten, mener vi at et kostnadsreduksjonspotensial på rundt 20 prosent for Innovasjon Norge er moderat, dog med forutsetninger både om at oppdragsgiverne forenkler oppdragsporteføljen og at Innovasjon Norge forenkler sin interne organisering og arbeidsform. Mange av de samme vurderingene gjelder også for Forskningsrådet, men forbedringsmålet blir noe mindre fordi de etter en tidligere områdegjennomgang ble pålagt et kostnadsreduksjonsprogram som er under gjennomføring.

Vi sammenligner forvaltningskostnadene for Innovasjon Norge og Forskningsrådet med tilsvarende nordiske aktører. Dette gir tydelige referansepunkter for at fokus på evaluering av søknader og fokus på tildelinger kan gjøres med god kvalitet og lave forvaltningskostnader. Selv om også de aktørene vi sammenligner med driver annen virksomhet som rådgivning og egen bistand til sine brukere og eiere er det vanskelig å gjøre eksakt riktige justeringer for dette. Vi mener vi har vært konservative i justeringene slik at det er større risiko for at vi har undervurdert enn at vi har overvurdert effektiviseringspotensialet. Ren tildeling av tilskudd og lån bør etter våre referansepunkter ha en forvaltningskostnad på under 5 prosent. Det korresponderer med en total kostnad for drift av virkemiddelapparatet på NOK 750 til 1 000 millioner i forhold til dagens nivå på 3 700 millioner. Selv om vårt høyeste anslag for effektiviseringspotensial blir fullt gjennomført vil mellom 2/3 og 3/4 av ressursene i virkemiddelapparatet brukes til rådgivning, geografisk tilstedeværelse, egenproduserte tjenester og kompetansebygging som går ut over det som er påkrevet for å forvalte virkemidlene. Vi anerkjenner således at det næringsrettede virkemiddelapparatet har omfattende oppgaver ut over ren tildeling av virkemidler. Vi mener imidlertid at slik offentlig finansiert ressursbruk, som ikke utfordres av kundenes betalingsvilje eller konkurranse, trenger en styringsmodell med større fokus på kostnadseffektivitet enn det som er tilfelle i dag. Vi mener derfor at kombinasjonen av våre observasjoner og anbefalinger for det norske virkemiddelapparatet med sammenligningene mot andre aktører gir godt grunnlag for å konkludere at en kostnadseffektivisering på 15 til 18 prosent, tilsvarende NOK 550 til 670 millioner, er relativt moderat og fullt realiserbart.

I våre vurderinger av effektiviseringspotensialet har vi også lagt til grunn at det er en rask utvikling i økosystemene for innovasjon, forskning og forretningsutvikling både i Norge og internasjonalt. Det er mange flere sterke private miljøer som bidrar i utviklingen og finansieringen av norske vekstbedrifter nå enn det var for 3 eller 5 år siden. Data fra StartupLab viser blant annet at investeringer i norske teknologibasert oppstartsvirksomheter gjennom akseleratorer, inkubatorer og ventureinvestorer er tildoblet fra ca. NOK 350 millioner i 2015 til 3,5 milliarder i 2019. De samme tallene viser opp mot en tredobling fra 2017 til 2019. Mye av disse investeringene kommer fra private miljøer som innehar betydelig rådgivningskompetanse innen kommersialisering og skalering av innovative teknologier og forretningsmodeller. Disse observasjonene underbygger våre anbefalinger om sterkere fokus på samhandlingsvirkemidler, åpne konkurransearenaer og at virkemiddelaktørene der det er mulig bør fokusere på å tildele midler til en portefølje av prosjekter og initiativer fremfor å bygge opp egen gjennomføringskapasitet (porteføljestyling). Porteføljestyrt prosjekttildelinger i stedet for egen gjennomføringskapasitet bidrar også til betydelig større omstillingsevne i virkemiddelapparatet, som vil være svært viktig for å sikre at systemet forblir målrettet og kostnadseffektivt over tid. For ordens skyld vil vi fremheve at vi ikke mener dette betyr at virkemiddelapparatet blir mindre viktig. Bistand fra virkemiddelapparatet har vært viktig for etableringen av mange av disse miljøene, og mange gründere og vekstbedrifter er fortsatt avhengig av bistand fra virkemiddelapparatet for å komme inn i denne typen miljøer. Det understreker imidlertid behovet for sterk omstillingsevne for å forbli relevant.

Det er vår vurdering at det effektiviseringspotensialet som er identifisert i denne rapporten kan realiseres uten at måloppnåelsen reduseres. Det har ikke vært en del av vårt mandat å vurdere om styrking av ordninger kan øke måloppnåelsen. Gitt de raske og store endringene i samfunnet på områder som innovasjon, klima, bærekraft og internasjonalisering, er det imidlertid god grunn til å stille spørsmål om betydelig større nedskjæringer i noen eksisterende virkemidler for å skape rom for økt innsats på nye områder kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Våre anbefalinger om konsolidering, porteføljestyling og oppdragsstyring er i stor grad motivert av behovet for å styrke virkemiddelapparatets løpende omstillingsevne.

Fokusområder for gevinstrealisering

Med utgangspunkt i kompleksiteten som er identifisert i kartleggingen mener vi det er store muligheter for å effektivisere ressursbruken i virkemiddelapparatet uten at måloppnåelsen reduseres, og at dette i hovedsak kan oppnås ved følgende grupper av tiltak:

1. **Strammere oppdrags- og eierstyring** med fokus på å sikre at målstyrte oppdrag formuleres på en måte som tydeliggjør ansvar, at styrene settes sammen med nødvendig kompetanse til å forenkle, og at evalueringene settes opp på en skarpere måte som tydelig utfordrer aktiviteter og virkemidler som ikke bidrar til måloppnåelsen.
2. **Klart definerte roller for de største virkemiddelaktørene.** Det er i særdeleshet viktig med tydeligere rollefordeling mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge, og mellom de ulike aktørene på eksportområdet (klynger, eksportfinansiering, spesialisert eksportrådgivning, utenlandskontorer etc.). Uklare roller på disse områdene er den sterkeste driveren av koordineringsbehov og overlapp som følge av overlappende og konkurrerende ambisjoner mellom aktørene.
3. **Sterkere fokus på porteføljestyring.** Et kostnadseffektivt virkemiddelapparat forutsetter en velutviklet kapasitet til å reallokere ressurser i takt med et innovasjonslandskap i rask endring. Dette krever styrket fokus på porteføljestyring hos oppdragsgiverne og de store virkemiddelaktørene. Det tilsier også at det bør unngås å bygge permanente kostnadsstrukturer i virkemiddelapparatet for å løse oppgaver som kan utføres gjennom tilskudd til etablerte miljøer.
4. **Økt fokus på organisering og kostnadseffektivitet** for å sikre at disse bidrar til forenkling og effektivisering av virkemiddelapparatet. Dette er særlig viktig for Innovasjon Norge og Forskningsrådet som til sammen står for opp mot 65 prosent av de totale driftskostnadene i virkemiddelapparatet og som har mange og brede roller med utydelig definerte grenser for ressursbruken.
5. **Sammenslåing av aktører og virkemidler** der det er kostnadsdrivende overlapp i arbeidsprosessene. For eksempel ved å etablere en ny samlet eksportfinansieringsaktør, samle av samhandlingsvirkemidlene i Siva og samle senterordningene i Forskningsrådet
6. **Konsolidering av forvaltningen av regionale virkemidler** i samarbeid mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge vil gi effektivitetsgevinster både i den regionale forvaltningen og i samspillet mellom regionale og nasjonale virkemidler.
7. **Innstramming eller avvikling av mindre treffsikre virkemidler**, som for eksempel SkatteFUNN til store bedrifter, gir muligheter til å redusere de direkte kostnadene til virkemidlene. På mange områder bør virkemidler med høye forvaltningskostnader kunne nedskaleres, avvikles eller omdannes til tilskuddsordninger i takt med at det skapes sterke private aktører og nettverk som kan utføre oppgavene. Eventuelle negative effekter kan kompenseres med styrking av mer kostnadseffektive virkemidler slik at måloppnåelsen ikke reduseres.
8. **En samlet digital inngang og felles førstelinje** med henvisningskompetanse til virkemiddelapparatet som videreutvikler brukergrensesnittet og forbedrer brukerreisen. Dette vil redusere behovet for rådgivning og koordinering frem til mottak av søknad fra brukerne. Samtidig som dette vil gi store effektivitetsgevinster for brukerne, vil det også legge grunnlaget for en mer kostnadseffektiv førstelinje på tvers av hele virkemiddelapparatet.

Eksakt kvantifisering av effektiviseringspotensial må baseres på forutsetninger og skjønn. De mest presise anslagene kommer for tiltak der aktiviteter enten foreslås legges ned, reduseres eller slås sammen. På teknisk sammenlignbare områder som regnskap, lønn og IT drift er det mulig å etablere gode benchmarks. Når det gjelder generelle administrasjonskostnader og generelt kostnadsnivå i organisasjonene er effektivitetspotensialet svært avhengig av ambisjoner i styre og ledelse, samt betalingsviljen fra oppdragsgivere eller kunder. Vi vet fra privat konkurranseutsatt sektor at store effektivitetsgevinster fra forenkling og personellreduksjoner er mulig når det er nødvendig for virksomhetens overlevelse. Uten slikt eksternt press vil potentialet som regel bestemmes av krav og ambisjoner fra eierne, styrene og oppdragsgiverne. Vi ser for eksempel at NORWEP, som må forsvare sin kostnadsstruktur overfor medlemmene, har vesentlig lavere administrasjonskostnader enn de fleste aktørene som finansieres i sin helhet fra departementene.

Metodisk tilnærming

Utleddningen av gevinstpotensialet er ikke en eksakt matematisk øvelse. Vi vurderer effektiviseringspotensialet ved å utfordre kostnadsbasen hos de ulike aktørene på følgende måter:

1. *Potensiale for redusert ressursbruk som følge av tydeligere roller, enklere grenseflater, mindre koordinering og en digital inngang.* Våre forenklingstiltak sammen med tydeligere oppdrags- og eierstyring bør bidra til redusert ressursbruk på koordinering og administrasjon. Potensialet vil være størst hos de mest komplekse organisasjonene som har mange grenseflater mot andre aktører. Dette punktet alene bør kunne gi en kostnadsbesparelse på 5-10 prosent dersom det er vilje til å forenkle organisasjoner og arbeidsprosesser. Ved konsolidering av virksomheter vil dette potensialet øke betydelig ved å slå sammen overlappende arbeidsprosesser
2. *Større fokus på effektiv leveranse av virkemidler.* Det er store forskjeller i forvaltningskostnader for ulike virkemidler, både drevet av rådgivningsinnholdet i leveransen og ren effektivitet i forvaltningen. Det er en rivende utvikling i det norske innovasjonsøkosystemet, med vesentlig økt tilgang på akseleratorer, innovasjonshuber, investormiljøer og andre som legger til rette for «peer-to-peer»-rådgivning og bistand fra erfarne entreprenører. Samtidig som virkemiddelapparatet skal spille en aktiv rolle i å stimulere fremveksten av slike miljøer ligger det store innsparingsmuligheter i å bygge ned virkemiddelaktørenes egen rådgivningskapasitet der det vokser frem private aktører og nettverk som kan levere dette mer effektivt. Her kan effektiviseringspotensialet være 30-50 prosent for de virkemidlene der det er mulig å velge en mindre kostnadskreven leveransemodell ved å overlate en større andel av arbeidet med seleksjon og rådgivning til kvalifiserte private aktører og nettverk.
3. *Benchmarking av administrasjonskostnader for å identifisere forbedringsmuligheter i forhold til andre aktører.* For å støtte vurderingene av effektiviseringspotensialet har vi sammenlignet kostnader til lønn, regnskap og IT drift mellom virkemiddelaktørene. Denne metoden har store feilkilder ved at den projiserer potensialet fra noen få administrasjonsområder til hele virksomheten, samtidig som metoden vil tendere til å undervurdere potensialet fordi den sammenligner med virksomheter med moderat bedre kostnadseffektivitet i stedet for reell beste praksis. Den gir likevel en god indikasjon på organisatorisk effektivitet som kan brukes som støtte til å estimere et forbedringspotensial.

Vår vurdering av en fornuftig ambisjon for kostnadseffektivisering for hver enkelt aktør er basert på alle disse tre metodene. Det betyr at aktører med komplekse organisasjoner, mange grenseflater og kostnadsintensive leveransemodeller etter vår vurdering bør ha et høyere effektiviseringspotensial. Den rene benchmarkingen gir en relevant indikasjon, men har også for store metodiske svakheter til å kunne brukes direkte og alene som annet enn en indikasjon.

For de største aktørene har vi gjort en grundigere vurdering av det estimerte effektiviseringspotensialet basert på andre mer direkte beregningsmetoder, og vi mener derfor at vår fastsettelse av fornuftig ambisjon for effektiviseringspotensial hos disse er godt begrunnet og bør kunne realiseres. For de minste aktørene er feilmarginen større. Kostnadsreduksjoner i mindre organisasjoner kan også være mer krevende å gjennomføre fordi det er mindre fagmiljøer og mindre overlapp i kompetanse. Her vil det i større grad være behov for ytterligere prosesser for å verifisere ambisjonsnivået.

Totalt gevinstpotensial og de største gevinstene

Totale stabs-, støtte- og gjennomføringskostnader i virkemiddelapparatet utgjorde i 2018 omlag NOK 3,7 milliarder hvorav NOK 1,9 milliarder er lønnskostnader. Våre anbefalinger omfatter konsolidering av aktører, opprydding i grenseflater og dreining mot åpne virkemidler, nasjonale konkurransearenaer og sterkere fokus på samhandlingsvirkemidler. Slike endringer tydeliggjør virkemiddelaktørenes rolle som forvaltere av virkemidler, som gjør det mulig med forenklete organisasjoner og arbeidsprosesser.

Vårt samlede estimat for effektiviseringspotensialet utgjør NOK 480 til 580 millioner kun for de to største aktørene og direkte effekter av sammenslåinger der vi mener å ha et sterkt analytisk grunnlag for våre konklusjoner. Den øvre enden av intervallet er etter vår oppfatning realistisk gjennomførbart, men vil kreve at eiere og oppdragsgivere bidrar med tydeligere effektivitetsfokus i eier- og oppdragsstyringen. I tillegg kommer NOK 70 til 100 millioner i besparelser fra de mindre aktørene basert på en forenklet ekstrapolasjon av det identifiserte potensialet for utvalgte administrasjonskostnader. Det totale effektiviseringspotensialet er derfor NOK 550 til 670 millioner som utgjør 15 til 18 prosent av de samlede administrasjonskostnadene hos virkemiddelaktørene eller ca. 3,6 til 4,5 prosent av den totale ressursbruken i virkemiddelapparatet. Dersom våre anbefalinger om økt bruk av åpne konkurransearenaer, større fokus på samhandlingsvirkemidler og tydeligere porteføljestyring gjennomføres kan slike reduksjoner etter vår oppfatning gjennomføres uten redusert måloppnåelse. Dersom budsjettene opprettholdes på samme nivå vil denne effektiviseringen gi rom for nye virkemidler som kan øke måloppnåelsen på prioriterte områder.

Utgangspunktet for effektiviseringsmålene er som følger:

- Kostnadsreduksjon på NOK 225 til 295 millioner (15-20 prosent) for Innovasjon Norge basert på sammenligning av forvaltningskostnader mot tilsvarende aktører, støttet av benchmarkingen av utvalgte administrasjonskostnader. Dette nivået forutsetter at Innovasjon Norge opprettholder en regional kontorstruktur og en omfattende portefølje av spesialoppdrag. Dersom Innovasjon Norge kun skulle drevet forvaltning av virkemidler med samme kostnadsandel som Forskningsrådet eller sammenlignbare internasjonale virksomheter ville kostnadsreduksjonen vært minst NOK 7-800 millioner av en justert kostnadsstruktur på NOK 1 200 millioner. Vi opplever ikke dette som et realistisk mål med utgangspunkt i Innovasjon Norges rolle og mandat.
- Kostnadsreduksjon på NOK 95-120 millioner (12,5-15 prosent) for Forskningsrådet, hvorav 62 millioner allerede er inne i planene basert på tidligere områdegjennomgang.
- Besparelser på totalt NOK 110 til 190 millioner fra konsolidering av aktører, der sammenslåingen av GIEK og Eksportkreditt er den største enkeltposten med 65 til 105 millioner.
- Kostnadsreduksjoner på NOK 50-65 millioner (7-9 prosent) fra effektivisering av aktører som ikke er anbefalt sammenslått.
- Besparelser som følge av felles henvisningsansvar og felles digital inngang på ca. NOK 50 millioner inngår som en del av effektiviseringspotensialet hos hver enkelt aktør.

Det største besparelspotensialet mener vi vil realiseres dersom våre anbefalinger om sammenslåinger vedtas og at det øvrige virkemiddelapparatet pålegges de kostnadsbesparelser som vi har beskrevet. Besparelser per aktør finnes sist i dette sammendraget.

Forvaltningskostnader for virkemidler

Det er store ulikheter i forvaltningskostnader for ulike virkemidler hos ulike aktører. En del av dette har sammenheng med ulike roller. Innovasjon Norge har for eksempel en geografisk struktur, rådgivningsoppdrag og ulike spesialoppdrag som medfører høyere kostnader. De aktørene som fokuserer på tildelinger og resultatoppfølging uten egen deltagelse i prosjektene har vesentlig lavere forvaltningskostnader. Rettighetsbaserte ordninger har de laveste forvaltningskostnadene. Det er viktig for virkemiddelapparatets kostnadseffektivitet at oppdragsgiverne ikke tillater en mer kostnadskrevende forvaltningsmodell enn det som er nødvendig for måloppnåelsen.

Innovasjon Norge står for omtrent 40 prosent av personalkostnadene i det næringsrettede virkemiddelapparatet. Legger vi til Norges Forskningsråd finner vi at de to største aktørene til sammen står for 57 prosent av personalkostnadene og over 50 prosent av de totale personal- og gjennomføringskostnadene. Kostnadseffektiviteten i disse to store institusjonene er derfor svært viktig for kostnadseffektiviteten i virkemiddelapparatet som helhet. Forskningsrådet var gjenstand for en egen områdegjennomgang i 2017, der de i ettertid ble pålagt av eier å redusere kostnadene med NOK 80 millioner i perioden 2017 til 2020 (inkludert områder i Forskningsrådet som ligger utenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet).

Vår vurdering er at Innovasjon Norge har en mer utydelig organisasjonsstruktur enn Forskningsrådet. De kommer også dårligere ut på sammenlignbare administrasjonsfunksjoner som er egnet for benchmarking, og har en vesentlig høyere kostnad forbundet med å forvalte virkemidler. Samtidig har vi i vår Fase 3-rapport både kommet med tydelige anbefalinger om en forenkling av Innovasjon Norges organisasjonsmodell, og understreket at virkemiddelbruken bør dreies mot mer åpne virkemidler, nasjonale konkurransearenaer og samhandlingsvirkemidler der aktørene legger til rette for at selve innovasjonsprosessene gjøres hos brukerne og i nettverkene. Tydeligere fokus på utvelgelse og tilrettelegging bør gi muligheter for betydelig forenkling av organisasjonen.

Vår overordnede vurdering er at Innovasjon Norge må redusere sine totale driftskostnader med nesten 20 prosent for å komme ned på samme nivå som Forskningsrådet etter at de har gjennomført sine tiltak. Innovasjon Norge har vesentlig høyere egne organisasjonskostnader knyttet til finansieringstjenestene som leveres til brukere enn virkemiddelapparatet som helhet og Forskningsrådet i særdeleshet. Det er vår oppfatning at det har vært en betydelig utvikling i antall og kvalitet i private innovasjonsaktører og nettverk i Norge i de siste årene, og at dette gir grunnlag for å vurdere om dagens nivå på aktiv deltagelse i prosjektene fra virkemiddelaktørene er nødvendig og verdiskapende. Dersom denne balansen endres, vil dette kunne legge grunnlag for betydelige kostnadsreduksjoner, særlig i Innovasjon Norge som har vesentlig høyere rådgivningsandel enn mer tildelingsfokusede aktører som for eksempel Forskningsrådet og Enova.

Aktørenes kostnadseffektivitet på støttefunksjoner

Vi har sammenlignet aktørenes effektivitet innen de administrative oppgavene lønn, regnskap og IT drift og support. Basert på en konservativ estimering av effektiviseringspotensial for alle aktørene, viser vi at de bør være i stand til å spare inn om lag NOK 60 millioner utelukkende innen disse tre funksjonene. Innen alle disse tre oppgavene finnes det et stort antall private leverandører i en sterkt konkurranseutsatt bransje, og det finnes mye beste-praksis for effektiv utførelse av disse oppgavene i egenregi. Normalt sett forventer vi derfor å se en høy kostnadseffektivitet i utøvelsen av disse oppgavene hos virksomheter som har eiere og ledere som har tydelig og tilstrekkelig fokus på kontinuerlig forbedring («lean») og kostnadseffektiv drift. Vi har derfor brukt kostnadsbesparelspotensialet innen de «enkleste» oppgavene for å anslå et potensial for besparelser i hele virksomheten.

Vi har ekstrapolert det prosentvise innsparingspotensialet innenfor disse utvalgte støttefunksjonene til hele kostnadsbasen for hver enkelt aktør. Dette gir en indikasjon på potensialet som vi har brukt til et forenklet estimat for effektiviseringspotensialet hos de mindre aktørene. For de store aktørene har vi brukt denne metoden som et tilleggselement i en konkret vurdering av kostnader og forretningsmodell i forhold til sammenlignbare aktører.

Besparelser knyttet til strukturelle endringer

De aller største effektivitetsgevinstene kan realiseres der virksomheter med overlappende arbeidsprosesser slås sammen. I tillegg til stor overlapp i ledelse og stab vil det være overlapp og synergier i kjernefunksjonene. Vår anbefaling om fusjon av GIEK og Eksportkreditt er den anbefalingen i vår fase 3-rapport med størst direkte samordningsgevinster. Innlemming av Siva og DOGA i Innovasjon Norge er mindre eksempler på det samme. Sterkere samordning av Investinor og Nysnø klimainvesteringer er primært innrettet på å øke kvaliteten i investeringsprosessene og realisere synergier i nettverksbygging. Selv om det er relativt få slike forslag står strukturelle endringer for ca. 30 prosent av det totale effektiviseringspotensialet.

En «lav ambisjon» i disse beregningene viser til det vi mener er et minimum av besparelser som kan realiseres i en integrasjon. Dette innebærer kutt av oppgaver som er direkte overlappende og baseres kun på hva vi mener et endelig behov er. «Høy ambisjon» bør kunne realiseres dersom man samtidig som å gjennomføre en fusjon benytter anledningen til å forenkle arbeidsprosesser og samhandlingsformer og har et sterkt fokus på reduksjon av ledelsesnivåer og administrative oppgaver. Forutsetningene for slik gevinstrealisering forklares nærmere lenger nede.

Anbefaling (alle tall i MNOK)	Årlig besparelse Lav ambisjon	Årlig besparelse Høy ambisjon	Anslåtte Integrasjonskostnader
Sammenslåing Eksportkreditt/GIEK	65	105	50-80
Sammenslåing Innovasjon Norge/Siva	24	44	12-22
Sammenslåing Innovasjon Norge/Doga	15	35	5-10
Sammenslåing Investinor/Nysnø klimainvesteringer	6	9	2-6
Totalt	110	193	-

Tabell 1: Beregning av gevinster for anbefalinger om sammenslåinger.

Sammenslåing av LUP til Innovasjon Norge og sammenslåing av Investinor og Nysnø er først og fremst drevet av forenkling, og besparelsene knyttet til disse er små.

Nødvendige forutsetninger for de største gevinstrealiseringene

De fleste vellykkede programmer for omfattende kostnadseffektivisering er bygget rundt enklere organisasjoner med færre ledernivåer, med strømlinjeforming av arbeidsprosesser der de utføres i færre steg, med færre involverte og med eliminering av oppgaver med marginal verdi. Gode digitale hjelpemidler vil ofte være en forutsetning for effektiviseringen, men gevinstrealisering vil fortsatt være avhengig av vilje og ambisjon om gjennomgripende forenkling. Denne typen endringer kan stå i kontrast med kulturen i virkemiddelapparatet der dialog, involvering og nettverksbygging står sentralt. Vi mener det er godt empirisk grunnlag for at det er mulig å realisere effektiviseringsgevinster som reflekterer høyt ambisjonsnivå. Det krever imidlertid at det etableres tydelig eksternt press på organisasjonene som best kan oppnås vet at eierne setter tydelige effektiviseringsmål til virkemiddelaktørene som i hovedsak skal realiseres gjennom forenkling av organisering og arbeidsprosesser.

Vi har ikke gjort en grundig gjennomgang av alle digitaliseringsprosjektene som foregår, men vi registrerer at det er en sterk sammenheng mellom høye IT drifts- og supportkostnader og høye utviklingskostnader. Dette *kan* tyde på at det foregår mye utvikling som ikke bidrar til forenkling, forbedring og effektivisering av eksisterende systemer, men at aktørene heller fokuserer på utvikling av stadig nye løsninger som på sikt fører til økte drifts-, vedlikeholds- og supportkostnader. Digitalisering og ny teknologi er et viktig element for kostnadseffektivitet, men dette krever at digitaliserings- og utviklingsprosjekter har et tydelig fokus på dette. I forbindelse med større pågående og framtidige investeringer, anbefaler vi derfor at eierne og styrene stiller høyere krav til aktørene om at slike investeringer bør komme med en forpliktende gevinstrealiseringsplan.

Vi mener at vår gjennomgang av virkemiddelapparatet har avdekket et betydelig potensial for forenkling og effektivisering. En del gevinster kan tas ut gjennom enkelte strukturelle endringer og inkrementell effektivisering av støttefunksjonene. Full realisering av gevinstpotensialet vil kreve vesentlig forenkling av arbeidsprosesser og samhandlingsformer i kjerneaktivitetene, kombinert med enklere organisasjoner med færre ansatte, færre ledernivåer og færre ledere. I mangel av eksternt lønnsomhetspress vil et slikt gevinstuttak kreve betydelige endringer i eier-, oppdrags- og selskapsstyringen for å ta ut hele potentialet. Vi har forsøkt å legge til rette for slike endringer ved å anbefale en mer kraftfull styringsmodell i fase 3-rapporten. En høy ambisjon for effektivisering vil kreve at denne styringsmodellen brukes til å forenkle aktørenes interne organisering og arbeidsprosesser.

Vi mener det er for lav bevissthet i virkemiddelapparatet og hos oppdragsgiverne om forskjell i kostnadseffektivitet for ulike forvaltningsmodeller for virkemidlene. Ingen av virkemiddelaktørene er spesielt store og kompliserte organisasjoner, og bør kunne ha enkle og effektive organisasjoner og prosesser for drift av egen organisasjon. Mye av oppgavene er å forvalte virkemidler gjennom behandling av søknader, som bør kunne gjøres i effektive prosesser. Noen oppgaver krever aktiv rådgivning og problemløsning, som vil være en betydelig kostnadsdriver. Den kraftige utviklingen i økosystemet for innovasjon og forretningsutvikling har skapt mange gode alternativer til aktiv rådgivning fra virkemiddelaktørene, og samhandlingsvirkemidlene har evne til å skape kraftfulle arenaer for samarbeid mellom brukere og eksterne fagmiljøer og investorer. Mangel på tydelige kriterier og streng disiplin for når og hvordan virkemiddelaktørene selv engasjerer seg i prosjektene som rådgivere eller deltagere er sterkt kostnadsdrivende. Effektiviseringspotensialet og behovet for strengere disiplin vil være størst hos de aktørene som har høyest administrasjons- og forvaltningskostnad som andel av totale tildelinger. Etablering av slik disiplin bør være en sentral del av oppdragsgiveransvaret.

Dynamikken i omfattende kostnadsreduksjonsprogrammer

Eksterne vurderinger av kostnadseffektivitet vil være basert på forenklede forutsetninger som innebærer stor usikkerhet. De beste forenklings- og kostnadsreduksjonsprogrammer drives av ledere som kjenner virksomheten og som aksepterer utfordringen om å forenkle. Det finnes få eksempler på vellykkede effektiviseringsprogrammer i organisasjoner med unødvendig kompleks ledelsesstruktur. Vi mener derfor det er viktig å starte med å etablere sterkere eierstyring og enkle ledelsesstrukturer med tydelig ansvar, og vi har derfor lagt stor vekt på dette i vår Fase 3-rapport. Gitt kompleksiteten i virkemiddelapparatet generelt, og hos de store aktørene spesielt, er derfor forenkling på selskaps- og ledelsesnivået i de mest komplekse organisasjonene helt nødvendig for å ta ut store gevinster.

De aller fleste som setter seg tydelige mål og har fokus på gjennomføringen klarer å redusere påvirkbare kostnader med minst 5-10 prosent uten at dette svekker måloppnåelsen. Svært få slike programmer klarer å ta ut mer enn 25-30 prosent selv om det identifiserte potentialet er høyere. Det har sammenheng med at det, uansett teoretisk potensiale, i praksis er svært vanskelig å gjennomføre større kostnadsreduksjoner i ett steg uten å skade kjernevirksomheten. De som oppnår høyere reduksjon enn 25-30 prosent foretar som regel betydelig nedstengning eller frasalg av virksomheter eller omfattende offshoring av arbeidsprosesser (utsetting av prosessene til lavkostland).¹

Våre viktigste anbefalinger for kostnadsreduksjoner er derfor å gjennomføre strukturelle forenklinger internt i de store aktørene, sammen med økt bruk av åpne virkemidler, nasjonale konkurransearenaer og større bruk av samhandlingsvirkemidler for å stimulere innovasjon hos brukerne og i nettverk. Dette må følges opp av eiere og

¹ I en undersøkelse om kostnadskutt som Deloitte nylig har gjennomført kommer det frem at over 70 prosent av respondentene (selskaper i privat sektor globalt) mest sannsynlig vil gjennomføre kostnadskutt innen de neste 24 måneder. Videre framkommer det at omtrent en tredjedel har satt seg kostnadskutt mål på over 20 prosent, mens en tredjedel har mål om kostnadskutt mellom 10-20 prosent. Rapporten sier videre at den største barrieren for vellykket gjennomføring av kostnadsreduksjoner er «management challenges in implementing initiatives».

oppdragsgivere ved å stille krav til effektivisering og å sørge for at eierstyringen og styresammensetningen bidrar til gjennomføringskraft. Med en slik innfallsvinkel er det etter vår oppfatning realistisk å redusere påvirkbare kostnader med 5-10 prosent hos de mest effektive aktørene og 20-25 prosent hos de mest komplekse og minst effektive. Dette ligger til grunn for våre anbefalinger om mål for gevinstrealisering på NOK 550 til 670 millioner for virkemiddelapparatet som helhet. Dette utgjør ca. 15 til 18 prosent av totale kostnader i 2018. Den beste måten å gjennomføre en slik effektivisering vil være at eierne setter tydelige effektiviseringsmål for aktørene, og at styrene gis ansvar for å sikre at disse realiseres på en hensiktsmessig måte i hver enkelt virksomhet.

Sammendrag av gevinstpotensial per aktør

I tabellen nedenfor vises de årlige besparelser som er beregnet per aktør. I kostnadseffektivitetspotensialet er vår vurdering av en fornuftig ambisjon brukt og i sammenslåingsberegningene er «høy ambisjon» lagt til grunn da disse innebærer både kostnadssynergier og effektivisering. Vi vil i denne sammenhengen fremheve effekten av at vi har brukt andre virkemiddelaktører som referanse i stedet for internasjonal beste praksis. Dette bidrar til å gjøre gevinstpotensialet mer realistisk, fordi det refererer til faktisk oppnådd nivå hos gode aktører i det norske virkemiddelapparatet. Svakheten er at metoden kan unnlate å identifisere det fulle effektiviseringspotensialet dersom ingen av de sammenlignede aktørene representerer beste praksis. Metoden tilsier etter vår mening at en høy ambisjon for gevinstrealisering bør være realistisk i de fleste tilfeller dersom det settes tydelige krav fra eierne.

Aktør	Gevinstpotensial kostnadseffektivitet Fornuftig ambisjon [MNOK]	Gevinstpotensial sammenslåing Høy ambisjon [MNOK]	Totalt gevinstpotensial [MNOK]
Argentum	0 - 3	-	0 - 3
FHF	5 - 8	-	5 - 8
Norges forskningsråd	95 - 120	-	95 - 120
Norges sjømatråd	11 - 16	-	11 - 16
Norsk Romsenter	3 - 5	-	3 - 5
Patentstyret	13 - 19	-	13 - 19
Ungt Entreprenørskap	5 - 6	-	5 - 6
NORWEP	2,5 - 4	-	2,5 - 4
Innovasjon Norge	225 - 295	-	225 - 295
Siva	(4 - 6)	44	44
DOGA	(12 - 16)	35	35
GIEK	(27 - 36)	105	105
Eksportkreditt	(11 - 16)		
Investinor	(0 - 3)	9	9
Nysnø	-		
Totalt	(413,5) 359,5 - 476 (553)	193	552,5 - 669

Tabell 2: Sammendrag av totalt gevinstpotensial.

1 Innledning

1.1 Om rapporten

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

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

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

Denne rapporten har blitt utarbeidet i fjerde og siste fase av områdegjennomgangen og bygger videre på vår helhetlige anbefaling om innretning og organisering, som ble levert 4. november 2019. Rapporten er ment å gi eiere og oppdragsgivere et bedre informasjonsgrunnlag før eventuelle beslutninger tas.

1.2 Rapportens oppbygging

I første del av rapporten, kapittel 2-5, har vi skrevet en kort konkretisering av våre anbefalinger fra fase 3-rapporten som berører departementene som eiere og oppdragsgivere. Anbefalingene er sortert under departementene som blir berørt.

I andre del beskrives gevinstpotensialet som ligger i våre anbefalinger. I kapittel 6 beskrives forutsetninger for realisering av dette gevinstpotensialet, mens det i kapittel 7 spesifiseres hvilket potensial som er knyttet til de ulike anbefalingene, samt hva som kan realiseres av effektiviseringspotensial hos de ulike aktørene.

Konkretisering av våre anbefalinger

2 Nærings- og fiskeridepartementet

2.1 Styrke mål- og resultatstyring og store satsinger og tydelige mandater for porteføljestyring

Nærings- og fiskeridepartementet bør igangsette et arbeid for å styrke egen mål- og resultatstyring gjennom å endre fokus i styringen av virkemiddelaktørene fra aktiviteter til måloppnåelse. Hensikten er å gi virkemiddelaktørene mer handlingsrom og økt ansvar for selv å definere hvordan de skal nå målene, siden de sitter nærmest brukerne og kjenner utfordringsbildet best. Det skal igjen legges til rette for mer effektiv virkemiddelbruk. Økt handlingsrom for aktørene må kobles med tydelige krav til rapportering på hvordan aktivitetene er koblet til styringsmålene slik at porteføljestyringen ikke svekker oppdragsgivers evne til aktiv målstyring.

Dagens helhetlige målstruktur for Innovasjon Norge ble innført i 2013, og det er siden foretatt noen justeringer i indikatorer. Denne strukturen legger til rette for mål- og resultatstyring, men i praksis inneholder oppdragsbrevene til Innovasjon Norge føringer på programnivå, som kan gi et fokus på aktiviteter heller enn resultater. En styrket mål- og resultatstyring innebærer ikke at departementet må revidere målstrukturen på virkemiddelområdet. Derimot bør departementet vurdere innretningen på bevilgningene til Innovasjon Norge over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett, særlig detaljeringen under kap. 2421, tilskuddsposter, der det forekommer øremerkede tilskudd til enkeltordninger. Departementet bør også ta initiativ til en koordineringsprosess med andre departementer som gir oppdrag til Innovasjon Norge for å oppnå en helhetlig og koordinert styring. Øvrige departementer bør også vurdere endret innretning på bevilgningene til Innovasjon Norge for å unngå å gi føringer på enkeltordninger. Målstyringen bør også stille krav om forenkling og effektivisering i tråd med anbefalingene i denne rapporten

En styrket mål- og resultatstyring er en forutsetning for innføring av porteføljestyring i Innovasjon Norge. Innovasjon Norge må på sin side utvikle tydelig rapportering på hvordan oppdragene er håndtert i porteføljen og hvordan oppdraget har bidratt til verdiskaping og måloppnåelse

Arbeidet med å rendyrke Nærings- og fiskeridepartementets mål- og resultatstyring overfor Innovasjon Norge, herunder hva slags endringer i rapporteringen fra Innovasjon Norge som vil være påkrevet for å sikre oppdragsgivernes kontroll, bør igangsettes i tide til å få konsekvenser for styringsdokumentene som skal gjelde for 2021. Dette for å legge til rette for gjennomføring av strukturendringer i Innovasjon Norge, der innretning mot porteføljestyring er en sentral komponent.

2.2 Styresammensetning og eierstyring som bidrar til tydeligere og mer helhetlig eierstyring av virkemiddelapparatet

Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet bør vurdere en endret sammensetning av styrene for aktørene i virkemiddelapparatet. Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet er eiere av hhv. Innovasjon Norge, en konsolidert garanti- og finansieringsaktør, egenkapitalaktørene og Forskningsrådet. Noen styremedlemmer med relevant breddekompetanse som oppnevnes som styremedlem hos to aktører med tilstøtende virksomhet vil kunne bidra til at styrene hos de enkelte aktørene i større grad kan se aktørens rolle i sammenheng med helheten av virkemiddelapparatene. Det kan bidra til et mer koordinert og samordnet utvikling av det næringsrettede virkemiddelapparat. Styrene bør også ha kompetanse til å bidra til prosesser som sikrer økt kostnadseffektivitet.

Tiltaket bør ses i sammenheng med anbefaling nr. 27 som handler om å overføre fylkeskommunenes minoritetseierskap til staten ved Nærings- og fiskeridepartementet. Hvis denne anbefalingen følges, vil NFD være eneste eier av IN sentralt. Tiltaket bør også ses i sammenheng med anbefaling nr. 4 som handler om krav til investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene. De to tiltakene handler begge om kompetanse og sammensetning av styrene for én kategori av virkemiddelaktører, og begge kriterier bør inngå i utvelgelsen av kandidater til nye styre for egenkapitalaktørene. Videre vil anbefaling nr. 6 om etablering av en ny eksportfinansieringsaktør ha konsekvenser for styrene for hhv. GIEK og Eksportkreditt som i tilfelle vil konsolideres

Styrer med en sammensetning som gir et mer helhetlig innblikk i virkemiddelapparatet vil kunne spille en viktig rolle i gjennomføringen av øvrige tiltak. Det kan derfor være hensiktsmessig å ta slike hensyn i sammensetning av styre ved første anledning.

2.3 Tydelig krav til investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene

Nærings- og fiskeridepartementet bør sørge for at det blir stilt krav om at styrene for egenkapitalaktørene skal ha investeringskompetanse. Styrene for egenkapitalaktørene bør spille en viktig rolle som øverste investeringskomité, og relevant investeringskompetanse bør dermed tillegges avgjørende vekt ved utvelgelse av styremedlemmer. Bredden i virkemiddelporteføljen setter store krav til operasjonell kompetanse som investor. Styrket investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene er en forutsetning for at styrene skal kunne utøve rollen som øverste investeringskomité på en god måte.

Tiltaket bør delvis ses i sammenheng med anbefaling nr. 2 om endring av styresammensetning for virkemiddelaktørene, da dette tiltaket omfatter egenkapitalaktørene i tillegg til de øvrige virkemiddelaktørene. Tiltaket har videre avhengighet til endringer i mandater og eierskapsform for egenkapitalaktørene i den grad disse endringene får konsekvenser for styresammensetning. Det vil si anbefaling nr. 13 og 9 om endring av mandat og sammenslåing av Investinor og Nysnø, og anbefaling nr. 14 om endring av eierskapskategori for Argentum Fondsforvaltning.

Tiltaket kan ha konsekvenser for styresammensetning hos aktørene, og kan gi mulighet for å få inn kompetanse som er nyttig for gjennomføring av endringer. Det kan derfor være hensiktsmessig å gjennomføre endringen ved første anledning.

2.4 Et mer helhetlig system for evaluering

Nærings- og fiskeridepartementet bør ta initiativ til et mer helhetlig system for evaluering på virkemiddelområdet, i tråd med sektorprinsippet. Dette bør departementet gjøre gjennom å sette i gang et arbeid med å etablere en ansvarsdeling mellom aktører og departementer med tydeliggjøring av formål med og ansvar for evalueringer på virkemiddelområdet på ulike nivåer. Nærings- og fiskeridepartementet bør også sørge for at det blir utviklet en metodikk for evalueringer innenfor virkemiddelområdet, for eksempel gjennom en sektorveileder.

Hensikten med tiltaket er å avklare roller og ansvar for evaluering på virkemiddelområdet, og å etablere en felles metodikk for evaluering. Et helhetlig system for evaluering vil øke mulighetene for å sammenligne virkemidlenes relevans, effekter og effektivitet – mellom ulike ordninger, mellom aktører og over tid. Dette vil bidra til styrket kunnskapsgrunnlag for videreutvikling og endring av ordningene og til endringer i forvaltningen av dem. Et helhetlig system for evaluering av virkemiddelapparatet gir også et bedre grunnlag for å vurdere om ordninger bør avvikles og om det er behov for å etablere nye ordninger.

Evalueringstypene som er omfattet av tiltaket er følgeevaluering, relevans-, effekt- og effektivitetsevaluering, evaluering av virkemiddelaktørene og deres samlede portefølje, områdegjennomganger og evaluering av regionalt forvaltede virkemidler. Tiltaket avgrenses mot evalueringer utenfor virkemiddelområdet

2.5 Tydeliggjøring av Investinor og Nysnø klimainvesteringer sine mandater

Nærings- og fiskeridepartementet bør tydeliggjøre Investinor og Nysnø klimainvesteringer sine mandater til ikke-kontrollerende investeringer som bidrar til å utløse investeringer fra høyt kvalifiserte private investorer som kan bidra i selskapenes utvikling. Dette innebærer at Investinor ikke lenger skal operere med et investeringsmandat som lead investor i tidlig fase, men heller involverer seg i markedet for tidligfasekapital gjennom matching-ordninger og gjennom eierskap i fond. Det bør være et tydelig mål for Investinor om å fokusere på å bidra til å gjøre det mer attraktivt å investere i norske foretak, både for utenlandske og norske investormiljøer. For Nysnø innebærer fokuset mindre endringer i mandatet.

De nye mandatene for Investinor og Nysnø skal bidra til å utløse investeringer fra private investorer og gi mer effektivitet gjennom å avslutte direkte investeringer som i liten grad gir gevinster.

Endring av mandatene for Investinor og Nysnø ligger som en forutsetning for anbefaling nr. 9 om sammenslåing av Investinor og Nysnø. Endringer av Investinors mandat er foreslått i statsbudsjettet for 2020. Endringene som er foreslått i 2020 går i samme retning som denne anbefalingen. Vår anbefaling går imidlertid lenger i å begrense direkteinvesteringer, og i å fremheve Investinors promoteringsrolle.

Investinor og Nysnø bør involveres i prosessen med utforming av mandater på den måten departementet finner hensiktsmessig. Mandatet kan kommuniseres gjennom statsbudsjettet for 2021.

2.6 Omgjøring av Argentum til et selskap i statens eierskapskategori 2

Eierskapsmeldingens varsel om å slå sammen kategori 2 og 3 vil implementere dette forslaget forutsatt at Argentum ikke får andre særskilte mål enn å bidra til et sterkere norsk investeringsmiljø ved i hovedsak å lede sin investeringsvirksomhet fra Norge.

2.7 Awikling av preså Korn- og så Kornordningene i Innovasjon Norge

Nærings- og fiskeridepartementet bør på sikt awikle preså Korn- og så Kornordningene. Det er kostbart å drive aktiv selektering av prosjekter, og så Kornfondene har historisk hatt lav avkastning og bidrar også lite til sysselsetting og verdiskaping. Nærings- og fiskeridepartementet bør vurdere å utrede en ny matching-ordning som erstatning for preså Korn-/så Kornordningene for å gi støtte til tidlig-fasesegmentet.

I Prop. 1S for 2020 foreslår Nærings- og fiskeridepartementet å overføre preså Korn- og så Kornordningene fra Innovasjon Norge til Investinor, i tråd med anbefalingene i vår rapport. Overføringen skal skje i 2020 og kan medføre at et mindre antall ansatte går fra Innovasjon Norge til Investinor. Anbefalingen kan med dette i hovedsak anses som fulgt opp.

2.8 Overføring av ansvar for innovative offentlige anskaffelser til Innovasjon Norge

Nærings- og fiskeridepartementet bør overføre midler til innovative anskaffelser som i dag kanaliseres gjennom Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP), til Innovasjon Norge. Gjennom overføring av midlene til Innovasjon Norge kan koblingen til programmene Innovasjonspartnerskap og Innovasjonskontrakter styrkes, og det kan sikres en bedre sammenheng mellom prosess- og fasilitering og tilskuddsmidler på området.

En overføring av midlene til Innovasjon Norge vil ha konsekvenser for NHO, KS, Difi og Forskningsrådets eierskap til programmet, og for finansieringsmodellen. Det har vært utenfor områdegjennomgangens mandat å vurdere de delene av LUPs eierskap og finansiering som ikke ligger under Nærings- og fiskeridepartementet, og dette bør derfor vurderes nærmere.

Prosessfasiliteringen for innovative anskaffelser har sterk kobling til ordningen før-kommersielle anskaffelser som ligger i Forskningsrådet. Oppdraget har avhengigheter til anbefaling nr. 10 om samling av virkemidler for designbasert innovasjon og overføring av Doga til Innovasjon Norge.

En sterkere kobling mellom virkemidler for innovative offentlige anskaffelser kan legge til rette for økt bruk av slike anskaffelser med potensielle gevinster i offentlige innkjøp. Det kan også legge til rette for gevinster i form av et større marked for innovative norske bedrifter.

Tilskuddet fra NFD til LUP er på 10,3 mill. kroner i 2019. Midlene kan overføres til Innovasjon Norge i forbindelse med statsbudsjettet for 2021.

2.9 Sammenslåing av Forskningsrådets og Innovasjon Norges oppstartsordninger for markedsavklaring og kommersiell verifisering

Se kapittel 3.2.

2.10 Tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet

Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet gir Innovasjon Norge og Forskningsrådet i oppdrag å etablere en tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Norges forskningsråd innenfor innovasjon.

3 Kunnskapsdepartementet

3.1 Styrke mål- og resultatstyring og store satsinger og tydelige mandater for porteføljestyring

Kunnskapsdepartementet har gjennomført et arbeid for å utvikle og innføre mål- og resultatstyring gjennom å endre fokus i styringen av Forskningsrådet fra aktiviteter til måloppnåelse og resultater. Dette arbeidet har blitt gjort sammen med de andre departementene og Forskningsrådet selv. Dette arbeidet bør det bygges videre på for å sørge for at Forskningsrådet får tilstrekkelig handlingsrom og økt ansvar for selv å definere hvordan de skal nå målene under forutsetning om rapportering som tydeliggjør sammenheng mellom aktiviteter og mål, siden de sitter nærmest brukerne og kjenner utfordringsbildet best. Det skal igjen legges til rette for mer effektiv virkemiddelbruk.

Forskningsrådet har allerede innført porteføljestyring. En styrket mål- og resultatstyring legger bedre til rette for porteføljestyringen.

3.2 Sammenslåing av Forskningsrådets og Innovasjon Norges oppstartsordninger for markedsavklaring og kommersiell verifisering

Kunnskapsdepartementet bør overføre ordningen FORNY STUD-ENT til Innovasjon Norge i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet. Forskningsrådets FORNY STUD-ENT overlapper i stor grad med Innovasjon Norges markedsavklarings- og kommersialiseringstilskudd, og disse ordningene bør derfor slås sammen. På den måten får Innovasjon Norge eneansvar for etablerings- og entreprenørskapsmidler.

Forskningsrådet bevilget 18 mill. kroner til prosjekter i FORNY STUD-ENT i 2019. Denne ordningen har tidligere vært finansiert kun av NFD, men Kunnskapsdepartementet vil tildele midler til ordningen fom. 2020. NFD og KD bør på bakgrunn av gjennomsnittlige utbetalinger over flere år beregne størrelsen på overføringen til Innovasjon Norge. Departementene bør også sørge for at det gjennomføres beregninger av ressursbruk på oppgaven i form av årsverk som skal følge med ordningen ved overflytting eller utlignes med overføring av midler.

En felles ordning forvaltet av én aktør vil legge til rette for kvalitative gevinster i form av samling av kompetanse og mer oversiktighet for brukerne. Kvantitative gevinster er avhengig av personalløp, og er beregnet til å være marginale.

Tiltaket bør kunne gjennomføres i tide til å få virkning fra 2021-budsjettet. Tiltaket kan gjennomføres i sammenheng med gjennomgangen av grenseflater mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet i forbindelse med anbefaling nr. 19 om rollefordeling innenfor innovasjon, se kap. 6.7.

3.3 Tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet

Nærings- og fiskeridepartementet og Kunnskapsdepartementet gir Innovasjon Norge og Forskningsrådet i oppdrag å etablere en tydeligere rollefordeling mellom Innovasjon Norge og Norges forskningsråd innenfor innovasjon.

4 Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

4.1 Økt oppdragsgiveransvar til fylkeskommunene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet bør overføre det statlige oppdragsgiveransvaret til fylkeskommunene for virkemidler som i Fase 3-rapporten er kategorisert som B-, C- og D-virkemidler. Fra og med 2020 er oppdragsgiveransvaret for Næringshageprogrammet, Inkubasjonsprogrammet, Mentortjenesten, Bedriftsnettverk og Markedsavklaringsmidler (Etablerertilskudd) overført fra NFD og KMD til fylkeskommunene. I tillegg bør oppdragsgiveransvaret for Arenaprojektene i klyngeprogrammet, FORREGION, MABIT-ordningen, mindre lån og tilskudd til bedrifter, samt et nytt program for reisemålsutvikling, overføres til fylkeskommunene.

Oppdragsgiveransvaret betyr at fylkeskommunen vil tildele og finansiere oppdrag innenfor disse ordningene. B-virkemidlene forvaltes av nasjonale aktører, mens C- og D-virkemidlene forvaltes av regional divisjon i Innovasjon Norge. FoU-virkemidlene kan fylkeskommunene vurdere om de forvalter selv. Nærings- og fiskeridepartementet bør endre innretningen på finansieringen av ordningene fra tildelinger til hver enkelt ordning, til en samlet ramme til B-, C- og D-virkemidler som fylkeskommunene prioriterer innenfor ut fra regionale behov. Oppdraget henger sammen med anbefaling nr. 1 om styrket mål- og resultatstyring og innføring av porteføljestyling i Innovasjon Norge.

Tiltaket har avhengighet til anbefaling nr. 11 om divisjonalisering av Innovasjon Norge og anbefaling nr. 26 om opprettelse av regional divisjon.

4.2 Etablere delt eierskap mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge for regional divisjon

Nærings- og fiskeridepartementet bør etablere et AS for regional divisjon i Innovasjon Norge, der eierskapet er delt mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Regional divisjon i Innovasjon Norge vil ha ansvar for Innovasjon Norges distriktskontorer, og fylkeskommunene vil ha rett til å oppnevne styreleder. Dette vil erstatte fylkeskommunenes minoritetseierskap i Innovasjon Norge som i praksis gir liten innflytelse, med et kollektivt eierskap med reell innflytelse på den regionale divisjonen i Innovasjon Norge. Den regionale divisjonen organiseres som et aksjeselskap som er eid 50-50 mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunene kollektivt.

4.3 Avvikling av fylkeskommunenes minoritetseierskap i Innovasjon Norge

Nærings- og fiskeridepartementet avvikler fylkeskommunenes minoritetseierskap i Innovasjon Norge. Tiltaket må ses i sammenheng med anbefaling nr. 25 om etablering av delt eierskap mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge for regional divisjon i Innovasjon Norge.

5 Finansdepartementet

5.1 Økt SMB-fokus og redusert maksimalt fradrag for SkatteFUNN

Finansdepartementet har endret skattelovens § 16.40 med tilhørende forskrift for å redusere maksimalt fradragsgrunnlag fra 50 til 25 millioner kroner i SkatteFUNN-ordningen med virkning fra 1.1.2020, jf. Prop 1 LS (2019-2020). Hensikten er å vri ordningen dit den har størst effekt, nemlig for små og mellomstore bedrifter.

Finansdepartementet bør vurdere om maksimalt fradragsgrunnlag skal reduseres enda mer for å styrke SMB-markedet ytterligere ved fremtidige bevilgninger. Tiltaket bør vurderes i sammenheng med andre forslag til endringer i skattefunnordningen som nylig har vært på høring. Finansdepartementet kan også vurdere å gjøre SkatteFUNN til en rettighetsbasert tilskuddsordning siden en stor del av brukerne får kontantrefusjon i stedet for skattefradrag og fordi Skattedirektoratet ikke har noen særskilt kompetanse til å vurdere tilskuddsberettigelsen av prosjektene.

Skattefunnordningen berører bedrifter som målgruppe for ordningen og endringene og konsekvensene av dem må kommuniseres tydelig ut til målgruppen.

Beregning av gevinstpotensial

6 Om realisering av høyt gevinstpotensial

6.1 Dynamikken i omfattende kostnadsreduksjonsprogrammer

Eksterne vurderinger av kostnadseffektivitet vil være basert på forenklete forutsetninger som innebærer stor usikkerhet. De beste forenklings- og kostnadsreduksjonsprogrammer drives av ledere som kjenner virksomheten og som aksepterer utfordringen om å utfordre og forenkle. Det finnes få eksempler på vellykkede effektiviseringsprogrammer uten at eiere og ledere stiller krav eller at forbedringer er nødvendig for å overleve. Vi mener derfor det er viktig å starte med å etablere sterkere eierstyring og enkle ledelsesstrukturer med tydelig ansvar, og vi har derfor lagt stor vekt på dette i vår Fase 3-rapport. Gitt kompleksiteten i virkemiddelapparatet generelt, og hos de store aktørene spesielt, er derfor forenkling på selskaps- og ledelsesnivået i de mest komplekse organisasjonene helt nødvendig for å ta ut gevinstpotensialet.

De aller fleste som setter seg tydelige mål og har fokus på gjennomføringen klarer å redusere påvirkbare kostnader med minst 5-10 prosent. Svært få klarer å ta ut mer enn 25-30 prosent selv om det identifiserte potensialet er høyere. Det har sammenheng med at det, uansett teoretisk potensiale, i praksis er svært vanskelig å gjennomføre større kostnadsreduksjoner uten å skade kjernevirksomheten. De som oppnår høyere reduksjon foretar som regel betydelig nedstengning eller frasalg av virksomheter eller omfattende offshoring av arbeidsprosesser (utsetting av prosessene til lavkostland).

I en undersøkelse om kostnadskutt som Deloitte nylig har gjennomført kommer det frem at over 70 prosent av respondentene (selskaper i privat sektor globalt) mest sannsynlig vil gjennomføre kostnadskutt innen de neste 24 måneder. Videre framkommer det at omtrent en tredjedel har satt seg kostnadskuttmål på over 20 prosent, mens en tredjedel har mål om kostnadskutt mellom 10-20 prosent.² Rapporten sier videre at den største barrieren for vellykket gjennomføring av kostnadsreduksjoner er «management challenges in implementing initiatives».

Våre viktigste anbefalinger for økt gevinstrealisering er derfor å gjennomføre strukturelle forenklinger hos aktørene, sammen med økt bruk av åpne virkemidler, nasjonale konkurransearenaer og større bruk av samhandlingsvirkemidler for å stimulere innovasjon hos brukerne og i nettverk. Dette må følges opp av eiere og oppdragsgivere ved å stille krav til effektivisering og å sørge for at eierstyringen og styresammensetningen bidrar til gjennomføringskraft. Med en slik innfallsvinkel er det etter vår oppfatning realistisk å redusere påvirkbare kostnader med 5-10 prosent hos de mest effektive aktørene og 20-25 prosent hos de mest komplekse eller minst effektive.

Dette betyr at vi i våre vurderinger vil anbefale kostnadskutt på mellom 5-25 prosent hos de fleste aktører. Siden vi mener våre fase 3 anbefalinger gir grunnlag for betydelig forenkling, mener vi at det er et godt grunnlag for å forvente et effektiviseringspotensial i den høyere enden av det normale intervallet.

6.2 Nødvendige forutsetninger for de største gevinstrealiseringene

De fleste vellykkede programmer for omfattende kostnadseffektivisering er bygget rundt enklere organisasjoner med færre ledernivåer, med strømlinjeforming av arbeidsprosesser der de utføres i færre steg, med færre involverte og med eliminering av oppgaver med marginal verdi. Gode digitale hjelpemidler vil ofte være en forutsetning for effektiviseringen, men gevinstrealisering vil fortsatt være avhengig av vilje og ambisjon om gjennomgripende forenkling. Denne typen endringer kan stå i kontrast med kulturen i virkemiddelapparatet der dialog, involvering og nettverksbygging står sentralt uten alltid å bli tilstrekkelig utfordret av skarpe kost/nytte vurderinger. Vi mener det er godt empirisk grunnlag for at det er mulig å realisere effektiviseringsgevinster som reflekterer høyt ambisjonsnivå. Det krever imidlertid at det etableres tydelig eksternt press på organisasjonene som best kan oppnås vet at eierne setter tydelige effektiviseringsmål til virkemiddelaktørene som i hovedsak skal realiseres gjennom forenkling av organisering og arbeidsprosesser.

Vi har ikke gjort en grundig gjennomgang av alle digitaliseringsprosjektene som foregår, men vi registrerer at det er en sterk sammenheng mellom høye IT drifts- og supportkostnader og høye utviklingskostnader. Dette kan tyde på at det foregår mye utvikling som ikke bidrar til forenkling, forbedring og effektivisering av eksisterende systemer, men at aktørene heller fokuserer på utvikling av stadig nye løsninger som på sikt fører til økte drifts-, vedlikeholds- og

² <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/operations/articles/global-cost-management-survey.html>

supportkostnader. Digitalisering og ny teknologi er et viktig element for kostnadseffektivitet, men dette krever at digitaliserings- og utviklingsprosjekter har et tydelig fokus på dette. I forbindelse med større pågående og framtidige investeringer, anbefaler vi derfor at eierne og styrene stiller høyere krav om at slike investeringer bør komme med en forpliktende gevinstrealiseringsplan.

Vi mener at vår gjennomgang av virkemiddelapparatet har avdekket et betydelig potensial for forenkling og effektivisering. En del gevinster kan tas ut gjennom enkelte strukturelle endringer og inkrementell effektivisering av støttefunksjonene. Full realisering av gevinstpotensialet vil kreve vesentlig forenkling av arbeidsprosesser og samhandlingsformer i kjerneaktivitetene, kombinert med enklere organisasjoner med færre ansatte, færre ledernivåer og færre ledere. I mangel av eksternt lønnsomhetspress vil et slikt gevinstuttak kreve betydelige endringer i eier-, oppdrags- og selskapsstyringen for å ta ut hele potentialet. Vi har forsøkt å legge til rette for slike endringer ved å anbefale en mer kraftfull styringsmodell i fase 3-rapporten. En høy ambisjon for effektivisering vil kreve at denne styringsmodellen brukes til å forenkle aktørenes interne organisering og arbeidsprosesser.

Vi mener det er lav bevissthet i virkemiddelapparatet om forskjell i kostnadseffektivitet for ulike forvaltningsmodeller for virkemidlene. Ingen av virkemiddelaktørene er spesielt store og kompliserte organisasjoner, og bør kunne ha enkle og effektive organisasjoner og prosesser for drift av egen organisasjon. Mye av oppgavene er å forvalte virkemidler gjennom behandling av søknader, som bør kunne gjøres i effektive prosesser. Noen oppgaver krever aktiv rådgivning og problemløsning, som vil være en betydelig kostnadsdriver. Den kraftige utviklingen i økosystemet for innovasjon og forretningsutvikling har skapt mange gode alternativer til aktiv rådgivning fra virkemiddelaktørene, og samhandlingsvirkemidlene har evne til å skape kraftfulle arenaer for samarbeid mellom brukere og eksterne fagmiljøer og investorer. Mangel på tydelige kriterier og streng disiplin for når og hvordan virkemiddelaktørene selv engasjerer seg i prosjektene som rådgivere eller deltagere er sterkt kostnadsdrivende. Effektiviseringspotensialet og behovet for strengere disiplin vil være størst hos de aktørene som har høyest administrasjons- og forvaltningskostnad som andel av totale tildelinger. Etablering av slik disiplin bør være en sentral del av oppdragsgiveransvaret.

6.3 Tydeliggjøring av arbeidsoppgaver for økt kostnadseffektivitet

Mens noen av de små aktørene har enkle organisasjoner, ofte med innkjøpte tjenester fra kostnadseffektive leverandører på standardiserte administrasjonsoppgaver, har flere av de store aktørene komplekse organisasjoner med lav kostnadseffektivitet. Dette gjør det umulig å realisere effektivitetsgevinster gjennom konsolidering av aktører uten samtidig å vesentlig øke kostnadseffektiviteten hos de aktørene som skal påta seg nye oppgaver og integrere andre aktører. Vi opplever at flere av de store aktørene har utydelige skiller mellom følgende grupper av oppgaver som stiller helt ulike krav til prosesser og organisering:

- **Saksbehandling**, der aktøren skal avgjøre om en søker kvalifiserer til en støtteordning, for deretter å avgjøre hvor mye bistand som skal gis på hvilke betingelser. Arbeid for å gjøre tilbudet kjent, og å følge opp mottakerne og rapportering fra prosjektene, vil også naturlig være knyttet til dette. Slike oppgaver er egnet for stram prosessstyring og høye effektivitetsmål, med fokus på færrest mulig prosesssteg og kontaktpunkter for å få jobben gjort med nødvendig kvalitet.
- **Aktiv rådgivning og problemløsning**, der aktøren bidrar i selve innovasjonsprosessen og i praksis inngår i mottakernes forretningsmodell. Her vil det være behov for mange kontaktpunkter og aktiv deltagelse i innovasjonssystemet. Dette er vesentlig mer ressurskrevende, og derfor svært viktig at denne arbeidsformen unngås når oppgavene kun krever effektiv saksbehandling.
- **Drift av virkemiddelapparatet**, herunder ledelse, administrasjon, strategi, oppfølging av oppdragsgivere og utvikling av tjenestespekteret. Dette vil være tradisjonell selskapsledelse, med noen fokuserte stabsavdelinger med relevant fagkunnskap.

Disse tre gruppene av oppgaver må håndteres helt forskjellig med tanke på effektivitetskrav. Det er vår oppfatning at noen virkemiddelaktører har for høye ambisjoner om aktiv deltagelse i brukernes innovasjons- og utviklingsprosesser og en utydelig avgrensning mellom saksbehandling og rådgivning.³ Dette bidrar til å komplisere arbeidsprosessene og generere kostbare aktiviteter som ikke bidrar til måloppnåelsen. Det er svært viktig for kostnadseffektiviteten at

³ Dette ble for eksempel påpekt i evalueringen av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger: «Det er åpenbart flytende grenser for hva som betegnes som rådgivning knyttet til selve lånet, og hva som betegnes som rådgivningstjenester som det skal tas betalt for separat. Vi anbefaler at Innovasjon Norge i større grad tydeliggjør hvor man trekker skillelinjene, ikke minst for å sikre at lønnsomheten i banktjenestene ikke lider som følge av at man legger andre tjenester inn under denne aktiviteten.» (Menon Economics 2013).

virkemiddelaktørene har en klar oppgaveforståelse, og at de er bevisste på å løse disse oppgavene så enkelt som mulig uten å involvere flere mennesker eller å ha flere prosesssteg enn det som er nødvendig.

6.4 Metodisk tilnærming for beregning av gevinstpotensial

Effektiviseringspotensialet som er beregnet er gjort på følgende måter:

1. *Benchmarking av forvaltningskostnader for tilskuddsordninger.* For de største aktørene, hvor det største gevinstpotensialet ligger, har vi i tillegg gjort en vurdering av deres effektivitet i forvaltnings av tilskudd. Denne metoden ser også, i likhet med den beskrevet under pkt. 1, kun på deler av virksomheten, men her har vi også tatt med tilsvarende tall fra utenlandske virkemiddelaktører for å se på effektiviteten til de norske i forhold til disse.
2. *Beregning av effektiviseringspotensial som følge av sammenslåinger av aktører.* For hver av anbefalingene om konsolidering av aktører i fase 3-rapporten har vi gjort en beregning av kostnadsbesparelser som kan utløses dersom disse anbefalingene vedtas.
3. *Benchmarking av administrasjonskostnader for å identifisere forbedringsmuligheter i forhold til andre aktører.* En av inngangene for å beregne effektiviseringspotensial er en sammenligning av kostnader til lønn, regnskap og IT drift og support mellom virkemiddelaktørene. Både kostnader til interne årsverk og tjenestekjøp er inkludert. Effektiviseringspotensialet (i prosent) innen disse funksjonene er brukt som en indikator for effektiviseringspotensial over hele virksomheten. Denne metoden har store feilkilder ved at den projiserer potensialet fra noen få administrasjonsområder til hele virksomheten, samtidig som metoden vil tendere til å undervurdere potensialet fordi den sammenligner med virksomheter med moderat bedre kostnadseffektivitet i stedet for reell beste praksis. Den gir likevel en god indikasjon på organisatorisk effektivitet som kan brukes som støtte til å estimere et forbedringspotensial.

Den rene benchmarkingen (pkt. 3) gir en relevant indikasjon, men har for store metodiske svakheter til å kunne brukes direkte og alene som annet enn en indikasjon. For de største aktørene har vi gjort en grundigere vurdering av det estimerte effektiviseringspotensialet gjennom enda en benchmarking (pkt. 1), og gjennom en konkret vurdering av relevante justeringer. Vi mener at denne trianguleringen gir et godt grunnlag for vår fastsettelse av fornuftig ambisjon for effektiviseringspotensial hos disse aktørene og bør kunne realiseres. For de minste aktørene er feilmarginen større. Kostnadsreduksjoner i mindre organisasjoner kan også være mer krevende å gjennomføre fordi det er mindre fagmiljøer og mindre overlapp i kompetanse. Her vil det i større grad være behov for ytterligere prosesser for å verifisere ambisjonsnivået.

Selv om det identifiserte potensialet er identifisert gjennom vurdering av de utøvende virksomhetene, er potensialet likevel tenkt realisert gjennom forbedring av hele kjeden – fra eier- og oppdragsstyringen til kundeleveranser, jf. kapitlene ovenfor.

Vi ønsker også å understreke at effektiviseringspotensialet som er beregnet forutsetter lik eller økt måloppnåelse. Det innebærer at oppdragene blir tydeligere og med fokus på kostnadseffektiv gjennomføring, men besparelser skal ikke realiseres gjennom nedleggelse av oppdrag. Det betyr heller ikke at aktørene alene skal stå ansvarlig for realisering av høyt gevinstpotensial. Ansvar for realisering av gevinster opp mot øvre sjikt av det vi mener er et fornuftig ambisjonsnivå ligger altså både hos lederne i de ulike virksomhetene, men også hos eiere, oppdragsgivere og styrene.

7 Beregnede gevinster

7.1 Overordnede betraktninger

Tallene fra benchmarking av administrative stabs- og støttefunksjoner viser at det er et enormt spenn i aktørenes effektivitet innen lønn, regnskap og IT drift og support. Tallene viser videre tegn til at de store aktørene i begrenset grad klarer å realisere stordriftsfordeler, noe vi normalt forventer å se hos virksomheter med flere hundre ansatte. Spesielt gjelder dette Innovasjon Norge, og til dels GIEK (94 ansatte). Dersom man ser bort fra IT-kostnadene ser vi at de store aktørene gjør det bedre, hvor Forskningsrådet scorer best. Likevel virker Innovasjon Norge å slite med å realisere stordriftsfordeler, og har fortsatt et potensial på om lag 30 prosent i forhold til Forskningsrådet. Benchmarking av forvaltningskostnader knyttet til tilskuddsordningene bekrefter et høyt potensial for kostnadsforbedring hos både Innovasjon Norge og Forskningsrådet.

Overordnede vurderinger, slik som de vi har gjort, blir ofte møtt med innvendinger mot datagrunnlag og metode, og kostnadsbruken forsvares ofte med unike behov eller oppdrag. Svært ofte brukes organisasjonsstørrelse og kompleksitet i tjenestespekteret som et vanlig argument for å forsvare egen ressursbruk og egne kostnader. Etter vår erfaring er det imidlertid i virksomheter med flere tjenestetilbud det ofte oppstår unødvendige ledernivåer og egne enheter som har oppgaver som gjerne kunne vært utført i, eller slått sammen med, allerede eksisterende enheter. Ved full gjennomgang, forenkling og forbedring av organisasjons- og styringsmodeller vil derfor store, komplekse virksomheter ofte ha det største potensialet for å realisere besparelser. Innovasjon Norge er i en særstilling blant virkemiddelaktørene, med lokalisering på mange steder både i Norge og i utlandet og med en svært høy andel oppdrag fra både ulike departementer og fylkeskommuner. Dette stiller høyere krav til kostnadsstyring, effektiv ressursbruk på tvers av lokasjoner, vurdering av alternative leveransemetoder og enda høyere krav til tydelige roller og ansvarsoppgaver internt i organisasjonen. Fornuftig ambisjonsnivå er justert ned fra beregnet potensial for å ta hensyn til merkostnader som følge av kravet om tilstedeværelse rundt om i Norge og i utlandet.

De mindre aktørene, med vesentlig enklere oppgaver, bruker også lignende argumenter for å forsvare egen ressursbruk. Hos flere av de små aktørene (20 til 75 ansatte) er det ofte en høy andel direktører og avdelingsledere per ansatt. Dette gjelder på områder som for eksempel kommunikasjon og markedsføring, økonomi, virksomhetsstyring, strategi og forretningsutvikling. Oppnåelse av det vi mener er en fornuftig ambisjon krever i de fleste tilfeller at aktørene forenkler sin interne organisering og revurderer antall ledere og ledernivåer. For de aller minste aktørene bør administrerende direktør kunne ivareta både det faglige og stabsansvaret og hos de aller minste også det overordnede økonomiansvaret. Hos de mellomstore og store aktørene bør stabs-/støttefunksjoner samles til én enhet, hvor lederen for denne delen også har annet lederansvar i organisasjonen.

Tallene antyder at outsourcing bidrar til en mer kostnadseffektiv organisering av administrative oppgaver. Siva og Norsk Romsenter er de to aktørene som scorer best i benchmarkingen av administrative stabs- og støttefunksjoner; felles for begge er at de har outsourcet store deler av alle de tre funksjonene til eksterne tjenesteleverandører (privat og DFØ). Egenkapitalaktørene oppnår også svært lave kostnader på disse tre områdene og samtlige har outsourcet alle disse funksjonene. Deres benchmark blir imidlertid noe høy på grunn relativt få ansatte.⁴ I motsatt ende av skalaen finner man aktører som GIEK, Innovasjon Norge og FHF som har svært mange internt ansatte innen disse tre områdene. Outsourcing framstår derfor som det mest effektive valget for å realisere besparelser innen administrative stabs- og støttefunksjoner. Dersom aktørene går sammen om fellesavtaler, kan dette gi enda lavere kostnader.

IT-utviklingskostnader framkommer ikke av tabellen ovenfor. Det er imidlertid en sterk sammenheng mellom IT drifts- og supportkostnader og utviklingskostnader. Dette kan tyde på at det foregår mye utvikling som ikke bidrar til forenkling, forbedring og effektivisering av eksisterende systemer, men at aktørene heller fokuserer på utvikling av stadig nye løsninger som på sikt bidrar til økte drifts-, vedlikeholds- og supportkostnader. Digitalisering og ny teknologi er et viktig element for kostnadseffektivitet, men dette krever at digitaliserings- og utviklingsprosjekter har et tydelig fokus på dette. I forbindelse med større pågående og framtidige investeringer, anbefaler vi derfor at eierne og styrene stiller høyere krav til aktørene om at slike investeringer bør komme med en forpliktende gevinstrealiseringsplan.

⁴ Det framstår som om at det er vanskelig å oppnå kostnader på noe særlig mindre enn MNOK 2 på disse tre funksjonsområdene. I de fleste tjenestekjøpsavtaler er det oppstartskostnader (en «minstepris»), noe som gjør at de små aktørene kommer dårlig ut i benchmarkingen. Dette kommer tydeligst fram hos f.eks. Nysnø.

7.2 Effektiviseringspotensial hos hver enkelt aktør

Tabellen nedenfor viser beregnet effektiviseringspotensial hos den enkelte aktør. For de fleste aktørene er dette basert på benchmarking av administrative stabs- og støttefunksjoner. Fornuftig ambisjonsnivå er nedjustert betraktelig fra hva metoden indikerer kan være et høyt potensial for å justere for usikkerheten i anslagene. Endelig ambisjonsnivå bør likevel verifiseres gjennom grundigere prosesser.

Lav ambisjon under benchmark av administrative stabs- og støttefunksjoner indikerer besparelspotensial kun innen IT drift/support, regnskap og lønn. Høy ambisjon er den samme prosentvise effektiviseringspotensialet projisert over hele kostnadsbasen. Lav ambisjon under benchmark av tilskuddsordninger er beregnet basert på en sammenligning av gjennomsnittlig effektivitet hos andre aktører, mens høy er beregnet ut ifra en sammenligning mot de mest effektive. I både lavt og høyt ambisjonsnivå er det i tillegg lagt til en lavere prosentvis effektivisering i øvrig virksomhet (utover tilskuddsforvaltningen).

Tall i MNOK	Fra årsregnskap	Benchmark av administrative stabs- og støttefunksjoner		Benchmark av forvaltning av tilskuddsordninger		Vår anbefaling
Aktør	Kostnadsbase	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Lav ambisjon	Høy ambisjon	Fornuftig ambisjonsnivå
Argentum	83	0,1	3,1			0 - 3 (0 % - 3,75 %)
Doga	80	0,9	16,3			12 - 16 ⁵ (15 % - 20 %)
Eksportkreditt	109	1,2	18,5			11 - 16 (10 % - 15 %)
FHF	30	3,2	17,1			5-8 (15 % - 25 %)
Forskningsrådet	775	8,3	115	95	200	95 - 120 ⁶ (12,5 % - 15 %)
GIEK	181	6,1	54,5			27 - 36 (15 % - 20 %)
Innovasjon Norge	1 489 ⁷	18	230	220	320	225 - 295 (15 % - 20 %)
Investinor	47	0,5	9,8			0 - 3 (0 % - 5 %)
Norges sjømatråd	107	1,9	35			11 - 16 (10 % - 15 %)
Norsk romsenter	70	0,4	14			3 - 5 (5 % - 7,5 %)
NORWEP	53	0,3	7,8			2 - 4 (5 % - 7,5 %)
Nysnø	-	-	-			- -
Patentstyret	257	3,1	40,3			13 - 19 (5 % - 7,5 %)
Siva	93	-	5			4 - 6 (5 %)
Ungt Entrepren.	109	-	5,6			5 - 6 (5 %)
Totalt	3483	47,2	572			413 - 553 (11,9 % - 15,9 %)

Tabell 3: Beregnet effektiviseringspotensial hos hver enkelt aktør.

7.3 Effektiviseringspotensial gjennom sammenslåinger

For aktører der vi har identifisert overlapp og utydelige grenseflater vil det største effektiviseringspotensialet ligge i sammenslåinger. Besparelsene vil i disse tilfellene vil i hovedsak komme fra redusert ressursbehov i kjerneaktivitetene. Men en betydelig andel av besparelsene kommer også fra redusert behov for ledelse og administrative funksjoner, reduserte koordineringsbehov og totalt sett færre grenseflater mot brukere/kunder, eiere og oppdragsgivere, næringsrepresentanter, andre virkemiddelaktører etc. Sammenslåingene vil også sterkt bidra til å forenkle totaliteten,

⁵ I praksis er kostnadskuttet lavere siden Doga allerede har fått kutt i bevilgningene i 2019 og 2020.

⁶ I praksis er kostnadskuttet lavere siden kutt allerede er budsjettert inn for 2019 og 2020.

⁷ Forecast for totale driftskostnader i 2019. MNOK 1 200 er brukt for beregning av høy ambisjon i benchmark pga. gjennomfaktureringer.

siden antall aktører og antall overlappende og likeartede virkemidler er noe av det som gjør at virkemiddelapparatet oppleves som uoversiktlig for eierne, oppdragsgiverne og spesielt brukerne.

Den mest konkrete og største besparelsen vil kunne realiseres dersom de to egenkapitalaktørene, GIEK og Eksportkreditt slås sammen. Gevinstene knyttet til denne sammenslåingen er også den som vi mener er best underbygget. Vi mener også at det ligger et stort besparelspotensial i å fusjonere Doga og Siva inn i Innovasjon Norge, mens sammenslåingen mellom Investinor og Nysnø er primært basert på forenkling og samling av like kompetansemiljøer som vi mener vil gi økt måloppnåelse. Dette gjelder også vår anbefaling om overføring av LUP til Innovasjon Norge, hvor vi vurderer at kostnadsbesparelsene er minimale eller ingen.

I tabellen nedenfor vises de beregnede kostnadsbesparelsene knyttet til sammenslåinger.

Anbefaling (alle tall i MNOK)	Årlig besparelse Lav ambisjon	Årlig besparelse Høy ambisjon	Anslåtte Integrasjonskostnader
Sammenslåing Eksportkreditt/GIEK	65	105	50-80
Sammenslåing Innovasjon Norge/Siva	24	44	12-22
Sammenslåing Innovasjon Norge/Doga	15	35	5-10
Sammenslåing Investinor/Nysnø klimainvesteringer	6	9	2-6
Totalt	110	193	-

Tabell 4: Beregnet effektiviseringspotensial fra våre anbefalinger om sammenslåinger.

7.4 Felles førstelinje og felles digital inngang

I vår fase 3-rapport har vi også anbefalt at Innovasjon Norge får ansvaret for det generelle henvisningsansvaret i virkemiddelapparatet. Vi har også anbefalt at det i større grad utvikles digitale fellestjenester/-løsninger for alle aktørene i virkemiddelapparatet. Dette baseres hovedsakelig på at vi mener det vil være forenkling overfor brukerne dersom en aktør har dette ansvaret. Samtidig viser kartleggingen vår at det i dag er høy grad av generell henvisningskapasitet og -kompetanse hos samtlige aktører, noe som er kostnadsineffektivt. Anbefalingene hører også sammen med vår anbefaling om at det etableres en felles digital inngang som skal gi en samlet oversikt over aktører og virkemidler. Sistnevnte anbefaling vil primært være med på å redusere brukernes transaksjonskostnader i forbindelse med å finne fram til relevant og riktig virkemiddel, forenkle søknadsskrivingen og oppfølging/rapportering underveis og etter prosjektet er gjennomført.

Totalt sett mener vi at en etablering av en felles enkel virkemiddelportal som gir aktørene tilgang til relevant informasjon om bedriftene og søkerne sammen med en samling av henvisningsansvaret vil ha en kostnadsbesparelse på opp mot MNOK 50 per år. Disse gevinstene vil komme fra mer effektiv saksbehandling og en nedbygging av henvisningsansvar hos alle aktørene utenom Innovasjon Norge. I dette estimatet er det ikke tatt hensyn til alternativkostnaden forbundet med at mange aktører er i ferd med å, eller har planer om, å utvikle like digitale verktøy og løsninger. Våre funn viser at det blant aktørene har blitt brukt ca. MNOK 225 på utvikling av løsninger som f.eks. «Min side», elektronisk søknadssystem og «virkemiddeldatabase». Drifts- og vedlikeholdskostnader er ikke inkludert i disse tallene. Videre viser våre funn at aktørene i de kommende tre årene har planer om å utvikle slike løsninger med en budsjettert kostnad på opp mot MNOK 200. Med et anslag på drifts- og vedlikeholdskostnader anslår vi at totalkostnadene de kommende tre årene er opp mot MNOK 300 for disse løsningene. Vi har ikke vurdert kostnaden ved å etablere slike digitale løsninger, men utvikling av flere av disse tjenestene basert på eksisterende løsninger fra blant annet Brønnøysundregistrene og Altinn er anslått til å være betydelig lavere enn alternativkostnaden som vi har beregnet.

Når det kommer til bedriftene og forskningsmiljøene som benytter seg av virkemiddelapparatet anslår vi at de ovennevnte anbefalingene kan bidra til å redusere brukernes transaksjonskostnader med mellom MNOK 330 og 470.

7.5 Totalt gevinstpotensial

I tabellen nedenfor vises de årlige besparelser som er beregnet per aktør. I kostnadseffektivitetspotensialet er vår vurdering av en fornuftig ambisjon brukt og i sammenslåingsberegningene er «høy ambisjon» lagt til grunn da disse innebærer både kostnadssynergier og effektivisering. Størst kostnadsbesparelser kan realiseres gjennom å

gjennomføre de foreslåtte sammenslåingene, samtidig som at de øvrige aktørene pålegges kostnadsbesparelser iht. våre anbefalinger. Besparelser som følge av felles henvisningsansvar og felles digital inngang på ca. NOK 50 millioner inngår som en del av effektiviseringspotensialet hos hver enkelt aktør og er dermed ikke med i oversikten.

Aktør	Gevinstpotensial kostnadseffektivitet Fornuftig ambisjon [MNOK]	Gevinstpotensial sammenslåing Høy ambisjon [MNOK]	Totalt gevinstpotensial [MNOK]
Argentum	0 - 3	-	0 - 3
FHF	5 - 8	-	5 - 8
Norges forskningsråd	95 - 120	-	95 - 120
Norges sjømatråd	11 - 16	-	11 - 16
Norsk Romsenter	3 - 5	-	3 - 5
Patentstyret	13 - 19	-	13 - 19
Ungt Entreprenørskap	5 - 6	-	5 - 6
NORWEP	2,5 - 4	-	2,5 - 4
Innovasjon Norge	225 - 295	-	225 - 295
Siva	(4 - 6)	44	44
DOGA	(12 - 16)	35	35
GIEK	(27 - 36)	105	105
Eksportkreditt	(11 - 16)		
Investinor	(0 - 3)	9	9
Nysnø	-		
Totalt	(413,5) 359,5 - 476 (553)	193	552,5 - 669

Tabell 5: Oversikt over totalt gevinstpotensial gjennom effektivisering og sammenslåinger.

7.6 Gevinstpotensial hos hver enkelt aktør

I det følgende beskrives kort beregningene og vurderingene som er gjort for hver enkelt aktør. Ambisjonsnivåene tar utgangspunkt i 2018-regnskapet med mindre annet er spesifisert.

Argentum

Benchmarking av administrative stabs- og støttefunksjoner viser at Argentum har lave kostnader knyttet til dette. De har outsourcet størstedelen av dette. Fornuftig ambisjonsnivå på mellom MNOK 0-3 er usikkert, men våre funn tyder på at antall årsverk knyttet til kommunikasjon og controller-funksjonene er noe høyt. Eier og styre bør avklare dette gjennom en grundigere prosess.

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF)

Kostnader knyttet til administrasjon er ifølge årsregnskapet og innsendte data høyt i forhold til like store aktører. Feil i innsendt data gjør at benchmarking av administrative stabs- og støttefunksjoner er svært usikkert, og fornuftig ambisjonsnivå (MNOK 5-8) er derfor satt i det lavere sjiktet. Vi mener likevel at det bør være et relativt stort potensial for effektivisering i FHF. Dette understøttes også med at de totale driftskostnadene relativt til utbetalte tilskudd (omtrent 13 prosent) er svært høyt, selv om FHF har et formidlingsansvar for resultater og funn i prosjektene de finansierer som er større enn de andre aktørene. Vi har ikke vurdert denne formidlingsrollen, men mener likevel at fokus på effektivisering primært i stabs- og støttefunksjoner kan være med på realisere besparelser opp mot fornuftig ambisjonsnivå. Trolig kan mye av dette realiseres ved å redusere antall interne årsverk knyttet til økonomi, lønn, regnskap, prosjektrekningskap, IT, arkiv mv. og heller outsource disse oppgavene. Sjømatrådet og FHF har allerede tett samarbeid på enkelte områder og de bør vurdere fellesavtaler for enda bedre vilkår.

Norges forskningsråd

For å vurdere kostnadseffektiviteten hos Forskningsrådet har vi primært sett på deres effektivitet i tilskuddsforvaltningen. Beregningene viser at de har en gjennomføringsandel (forvaltningskostnader/utbetalte tilskudd) på 4,1 prosent. I forhold til de andre aktørene vi har sett på er dette godt, men fortsatt litt bak de mest effektive. Den best egnede sammenligningen vi har funnet (en samlet gjennomføringsandel for de tre svenske forskningsrådene Vetenskapsrådet, FORMAS og Forte) indikerer et potensial på opp mot 25 prosent innen tilskuddsforvaltningen. Vi anslår også at det bør være et potensial på mellom 10-15 prosent i den resterende virksomheten til Forskningsrådet som omfatter rådgivning, særoppdrag og formidling («dialog»). Justert for usikkerhet i beregningene mener vi at dette totalt sett indikerer et besparelspotensial på mellom MNOK 95-190. Benchmark av administrative stabs- og støttefunksjoner indikerer et besparelspotensial på opp mot MNOK 115, hvorav ca. MNOK 8,5 kommer fra IT drift/support, regnskap og lønn.

Totalt sett mener vi derfor at det er sterke holdepunkter for at besparelser på mellom MNOK 95-120 er realistiske. Besparelser på MNOK 95 bør kunne realiseres primært gjennom økt kostnadseffektivitetsfokus og fortsettelse av effektiviseringstiltak som følge av nye systemer og digitaliseringsprosjektene som pågår. Realisering av besparelser på opp mot MNOK 120 og utover dette fordrer tydeligere oppdragsstyring, spesielt knyttet til de særskilte oppdragene, rådgivningsrollen og dialog-delen. Ambisjonsnivået tar utgangspunkt i 2018-regnskapet og kommer derfor ikke i tillegg til kutt (ABE-kutt og fra forrige områdegjennomgang) som allerede er gjennomført, og er derfor i realiteten i størrelsesordenen MNOK 45-70. Vi viser for øvrig til våre anbefalinger om forpliktende gevinstrealiseringsplaner i forbindelse med utviklingsprosjekter.

Norges sjømatråd

Benchmark av de administrative stabs- og støttefunksjonene gir et besparelspotensial på ca. MNOK 2 innen IT, lønn og regnskap. Samme prosentvise potensial projisert på de relevante driftskostnadene (eks. markedsinvesteringer) gir dermed et potensial på opp mot MNOK 35. Grunnet feilkilder i metoden mener vi at et mer fornuftig ambisjonsnivå er på MNOK 11-16. Sjømatrådet har svært mange egne ansatte, og outsourcing av oppgaver innen IT, regnskap og lønn kan være med på å bidra til å realisere deler av disse besparelsene. Sjømatrådet og FHF har allerede tett samarbeid på enkelte områder og de bør vurdere fellesavtaler for enda bedre vilkår. Mer bruk av lokalt ansatte framfor expats på utekontorene kan være med på å realisere ytterligere kostnadsbesparelser.

Norsk Romsenter

I benchmarkingen kommer Norsk Romsenter svært godt ut, men har i forhold til de mest effektive noe potensial for besparelser. Norsk Romsenter har allerede outsourcet lønn og regnskap til DFØ og betaler svært lite for dette og bør i så måte kunne være den mest effektive. Benchmarkingen indikerer et potensial på ca. 20 prosent, men vi anser at dette er urealistisk høyt, da Norsk Romsenter har relativt få ansatte. Anbefalt fornuftig ambisjonsnivå er satt til MNOK 3-5, og vi mener det bør settes i gang prosesser for å verifisere besparelser på minst dette.

Patentstyret

Patentstyret har bygd opp en stor organisasjon rundt IT, både knyttet til drift og utvikling. Dette gjenspeiler seg i benchmarkingen, hvor Patentstyret scorer på det jevne, men synes å ha realisert få skalafordeler i forhold til størrelsen. Det synes også å være noe høyt kostnadsnivå på regnskapssiden sammenlignet med de øvrige aktørene. Innen IT-drift/-support, regnskap og lønn indikerer benchmarkingen et potensial på MNOK 3, mens samme prosentvise besparelse projisert på hele kostnadsbasen indikerer et potensial på over MNOK 40. Vi mener et fornuftig ambisjonsnivå for Patentstyret er på mellom MNOK 13-19 og vi anbefaler at det gjøres et grundigere arbeid for å verifisere besparelser i denne størrelsesordenen.

Hoveddelen av besparelsene bør kunne realiseres gjennom å i større grad outsource IT drifts- og supportoppgaver. Utviklingsprosjekter bør i større grad utføres gjennom anbudsutlysning heller enn gjennom egne ansatte. Prosjekt-basert utvikling gjennom tjenestekjøp gir større fleksibilitet i kostnadsstyringen da slike behov (både for mengde oppdrag og type kompetanse) endres hele tiden. Videre bør besparelser hentes innen regnskapsfunksjonen. Størst besparelser kan oppnås ved å overføre ansvaret til DFØ, men dette kan ikke gjøres før i 2022, ifølge Patentstyret som har vært i kontakt med DFØ vedrørende dette. Lønn kan trolig overføres nå, men besparelsene knyttet til dette er relativt små. Vi viser for øvrig til våre anbefalinger om forpliktende gevinstrealiseringsplaner i forbindelse med IT-utviklingsprosjekter.

Ungt Entreprenørskap

Benchmarkingen har ikke tatt hensyn til hele Ungt Entreprenørskaps kostnader. Kostnadene i fylkesorganisasjonene er ikke kartlagt, og metoden gir derfor et uriktig bilde av effektiviteten. Selv om metoden ikke gir indikasjon på besparelser, mener vi likevel at det bør gjøres en grundigere prosess for å verifisere et kostnadsbesparelspotensial på om lag MNOK 5-6. Se for øvrig våre betraktninger i delkapittel 6.1 ovenfor.

NORWEP

Som en liten organisasjon gir benchmarkingen svært store utslag for relativt små forskjeller i kostnader. Metoden antyder et besparelspotensial på opp mot 15 prosent, men vi mener et mer fornuftig ambisjonsnivå ligger på om lag MNOK 2,5-4, som tilsvarer 5-7,5 prosent. OED og partnere bør be NORWEP om å sette i gang et arbeid for å verifisere disse besparelsene.

Innovasjon Norge

Vår anbefaling om kostnadsbesparelser i Innovasjon Norge baserer seg primært på en vurdering av kostnadseffektivitet i tilskuddsforvaltningen. Basert på oppgitte tall fra Innovasjon Norge og beregninger vi har gjort har de en gjennomføringsandel på om lag 8,9 prosent. Med unntak av Vinnova, er det dette betydelig høyere enn de sju andre aktørene vi har sammenlignet med. De øvrige aktørene har en samlet gjennomføringsandel på ca. 4,5 prosent, noe som antyder en halvering av disse forvaltningskostnadene, eller en besparelse på ca. MNOK 110. Dersom man sammenligner Innovasjon Norge mot Vetenskapsrådet, som er den mest effektive, så indikerer det et besparelspotensial opp mot MNOK 155. Tilskuddsforvaltning utgjør en begrenset del av Innovasjon Norges virksomhet (et sted mellom 15-20 prosent), mens andre tjenester som f.eks. rådgivnings-, kompetanse- og lånetjenester utgjør omtrent 2/3 av de totale kostnadene, og midler til ledelse, virksomhetsstyring og basisfinansiering (basiskostnadsbevilgningen fra NFD) av kontorene utgjør de resterende kostnadene. Et tydeligere skille mellom rådgivningsoppgaver og tilskuddsforvaltning, forenklet saksbehandling gjennom f.eks. færre, med åpne virkemidler og/eller mer bruk av rettighetsbaserte/nær-rettighetsbaserte ordninger vil bidra til å redusere forvaltningskostnadene av tilskuddsordningene.

Med dreiningen som er beskrevet tidligere i oppbyggingen av private miljøer som i større grad kan ta mer av rådgivningsbehovet overfor startups og bedrifter, og blant annet med vår anbefaling av mer bruk av samhandlingsvirkemidler, mener vi det er godt grunnlag for at Innovasjon Norge kan i de øvrige tjenestene kan redusere sine kostnader med minst 10-15 prosent, dvs. MNOK 80-125. Med en reduksjon av antall kontorer både i Norge og utlandet, samt bedre ressursbruk på tvers av kontorene som gir økt effektivitet, mener vi også at det innen basisbevilgningene er et besparelspotensial på om lag 20-25 prosent, tilsvarende MNOK 30-40.

Til sammen utgjør dette MNOK 220-320. Benchmarkingen av administrative stabs- og støttefunksjoner indikerer et lavere potensial, på opp mot MNOK 230. Totalt sett vurderer vi derfor at et fornuftig ambisjonsnivå for besparelser i Innovasjon Norge ligger på mellom MNOK 225-295. Besparelser opp mot MNOK 295 krever imidlertid at også oppdragsgiverne gir tydeligere oppdrag med fokus på kostnadseffektiv gjennomføring.

Siva

Siva er den aktøren som scorer best i vår benchmarking av administrative stabs- og støttefunksjoner. Vi mener likevel, jf. våre betraktninger i delkapittel 6.1 ovenfor, at Siva også bør ha et besparelspotensial på MNOK 4-6. Dette baserer seg blant annet på et digitaliseringsprosjekt som Siva er i gang med, som de mener bør kunne utløse en slik besparelse.

Større besparelser innen administrasjon vil kunne utløses dersom Siva legges som en divisjon i Innovasjon Norge, som vi har anbefalt i vår fase 3-rapport. Totalt sett mener vi at effektiviseringspotensialet gjennom en slik sammenslåing vil være på mellom MNOK 24-44, men vi understreker at en betydelig andel av dette også inkluderer effektivisering av samhandlingsvirkemidlene som i dag er i Innovasjon Norge. Det forutsetter også at Innovasjon Norge kan overta store deler av de administrative oppgavene som Siva gjør selv i dag på en kostnadseffektiv måte. En del av effektiviseringspotensialet i sammenslåingsestimatet vil også kunne realiseres gjennom en overføring av alle samhandlingsvirkemidler til Siva. Samlokalisering av Innovasjon Norge og Siva i Trondheim vil trolig også kunne realisere besparelser på litt over MNOK 3. Samlokalisering kan gjøres uavhengig av sammenslåing og overføring av samhandlingsvirkemidler.

DOGA

Basert på benchmarking av administrative stabs- og støttefunksjoner mener vi at en fornuftig ambisjon for besparelser for DOGA er på mellom MNOK 12-16. En viktig forutsetning for å realisere så store besparelser er at DOGA enten får avbrutt sin nåværende leieavtale, eller klarer å få større inntekter på den forholdsvis dyre eiendommen. For øvrig bør andre besparelser kunne realiseres gjennom outsourcing av regnskaps- og lønnsfunksjonene, samt reforhandling av IT-avtalen som framstår som dyr i forhold til andre aktørers avtaler. I 2019 kuttet NFD sin bevilgning over kap./post 930.70 til DOGA med MNOK 5, hvilket betyr i praksis at kostnadskuttet er på om lag MNOK 5-9 (andre inntekter er da også hensyntatt). Effektiviseringspotensialet bør verifiseres.

For DOGA mener vi det største effektiviseringspotensialet kan realiseres gjennom en overføring til Innovasjon Norge. Dette potensialet er beregnet til å være mellom MNOK 15-35. Dette estimatet inkluderer også kostnader som i dag ligger hos Innovasjon Norge (og delvis LUP).

GIEK

GIEK har en stor administrasjon og kommer svært dårlig ut av vår benchmark. Et fornuftig ambisjonsnivå er anslått til å være i størrelsesordenen MNOK 27-36. I dette ligger det en forutsetning om effektivisering av funksjoner som lønn, regnskap, IT drift og utvikling, intern service, dokumentforvaltning mv., samt noe innen ledelse og kjernevirksomhet gjennom bedre samhandling og arbeidsdeling med Eksportkreditt.

En sammenslåing mellom GIEK og Eksportkreditt er den mest kostnadsbesparende anbefalingen om sammenslåing. For disse to organisasjonen er det kreditt- og garantiprosessene svært overlappende og har en betydelig andel handovers mellom de to aktørene. Vi mener at en forenkling av denne prosessen, som kan oppnås gjennom en sammenslåing, kan gi et besparelspotensial på mellom MNOK 65-105.

Eksportkreditt

Benchmarking av Eksportkreditts administrative stabs- og støttefunksjoner indikerer et potensial opp mot 17 prosent kutt. Eksportkreditt har en relativt stor administrasjon og ledergruppe, selv om mange av disse er delvis koblet til kjernevirksomheten. Vår vurdering er at et fornuftig ambisjonsnivå for besparelser er mellom 10-15 prosent, dvs. om lag MNOK 11-16. Realisering vil kreve forenkling og reduksjon i administrasjon og ledelse, samt bedre samhandling og oppgavefordeling med GIEK.

Se for øvrig våre kommentarer ovenfor vedrørende sammenslåing av GIEK og Eksportkreditt.

Investinor

Benchmarking av administrative stabs- og støttefunksjoner antyder et potensial for forbedring for Investinor. Imidlertid kommer dette trolig av at de har relativt få ansatte og noe høye kostnader knyttet til IT. I forhold til eksempelvis Argentum virker kostnadsnivået å være beskjedent med tanke på totale driftskostnader og antall årsverk. Eier og styre bør likevel gjøre en mer grundig prosess for å verifisere besparelser opp mot MNOK 3.

Dersom vår anbefaling om sammenslåing av Investinor og Nysnø klimainvesteringer vedtas og gjennomføres, mener vi at dette kan utløse årlige kostnadsbesparelser på mellom MNOK 6-9. Mesteparten av dette besparelspotensialet kommer fra reduksjon av ledelse og kostnader knyttet til administrasjon. Kostnadsaspektet er sekundært, da en forenkling og overlapp i mandatene er hovedargumentene for vår anbefaling om en sammenslåing av disse aktørene.

Nysnø klimainvesteringer

Siden Nysnø ble startet opp i 2018 har det vært lite grunnlag for å gjøre en vurdering av deres effektiviseringspotensial. Vi mener imidlertid det vil være noen besparelser å hente på en sammenslåing med Investinor, selv om hovedformålet med en slik sammenslåing er forenkling. Se under Investinor for ytterligere kommentarer.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.