

Rapport

Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative offentlige anskaffelser



Erland Skogli og Rune G. Nellemann, 22. februar 2016



MENON
Business Economics

Innhold

Sammendrag	4
1. Offentlige anskaffelser, innovasjon og klima	9
1.1. Innledning	9
1.2. Innovative offentlige anskaffelser.....	11
1.2.1. Innovasjonspolitik	11
1.2.2. Klimapolitikk og klimavennlige offentlige anskaffelser	13
1.2.3. Innovasjon gjennom offentlige anskaffelser	13
1.2.4. To hovedkategorier innovative offentlige anskaffelser (IOA)	16
1.2.5. Innovasjon i anskaffelser (IIA) «breddeidrett»	16
1.2.6. Anskaffelser av innovasjon (AAI) «toppidrett».....	17
1.2.7. Omfanget av innovative offentlige anskaffelser.....	18
1.2.8. Effekten av innovative offentlige anskaffelser	23
1.3. Klimavennlige innovative offentlige anskaffelser (IOA).....	27
2. Barrierer for innovative offentlige anskaffelser	39
2.1. Fire hovedbarrierer	39
2.2. Fire typer risiko	39
2.3. Barrierer illustrert gjennom to anskaffelser	41
2.4. Empiri med hovedvekt på intervjuer	44
2.4.1. Embetsverk	45
2.4.2. Offentlige innkjøpere.....	46
2.4.3. Leverandører	48
2.4.4. Virkemiddelapparatet.....	50
3. Dagens virkemidler/ordninger for innovative offentlige anskaffelser	52
3.1. Hvilke virkemidler/ordninger brukes i Norge i dag for å styrke innovative offentlige anskaffelser?	52
3.1.1. Kort om virkemidler rettet eksplisitt mot IOA	55
3.2. Treffer dagens virkemiddelapparat sektorene der potensialet og behovene er størst?	59
3.3. Virkemidler/ordninger for klima- og lavutslipp	67
3.4. Virkemidler/ordninger i andre land	69

4.	Konklusjon og anbefalinger	72
4.1.	Forslag til nye/supplerende ordninger for IOA generelt.....	72
4.2.	Forslag til nye/supplerende ordninger for klimavennlige IOA	75
4.3.	De ti forslagene oppsummert	78
4.1.	Utredningens forslag sett i sammenheng med nytt regelverk	80
5.	Kostnads-/budsjettmessige konsekvenser	81
5.1.	IOA generelt	81
5.2.	Klima	82
5.3.	De ti forslagene oppsummert inkludert kostnads-/budsjettmessige konsekvenser	84
6.	Litteraturliste.....	85
7.	Vedlegg.....	90
7.1.	Vedlegg 1 – intervjuoversikt	90
7.2.	Vedlegg 2 - Definisjoner	92
7.3.	Vedlegg 3 – Offentlige anskaffelser med særlig fokus på IOA – omfang og regelverk	95
7.3.1.	Kort om omfanget av offentlige anskaffelser i hovedsektorene	95
7.3.2.	«Sekundærmål» som innovasjon og klimapolitikk	96
7.3.3.	Nye direktiver for offentlige anskaffelser med særlig fokus på IOA.....	96
7.3.4.	Nye regler og konsekvenser for anskaffelser av klimavennlige løsninger	100
7.3.5.	«Parallelloppdrag» eller innovasjonskonkurranser	100
7.3.6.	Hva anskaffer det offentlige, og i hvilket omfang?.....	101
7.3.7.	Statistikk for offentlige innkjøp og IOA.....	101
7.4.	Vedlegg 4 – Markedssvikt, eksternaliteter og risiko	110
7.4.1.	Markedssvikt og eksternaliteter som begrunnelse for innovasjonsvirkemidler	110
7.4.2.	En skjematisk gjennomgang av risikoer ved innovative offentlige anskaffelser	110
7.5.	Vedlegg 5 – Økonomisk modell for analyse av risikoavlastning i offentlige innkjøp	116
7.5.1.	Behov for et formelt rammeverk for analyser av politikktutforming	116
7.5.2.	Presentasjon av aktørene, spilltreet og preferanser	117
7.5.3.	Preferanser og strategivalg for de ulike aktørene	118
7.5.4.	Klassifisering av eksisterende incentivordninger.....	120

7.6.	Vedlegg 6 – Innovative offentlige anskaffelser i andre land og EUs Horizon 2020.....	124
7.6.1.	Ordninger og virkemidler – kan vi lære noe av andre land?	124
7.6.2.	Hva gjør andre europeiske land for å styrke innovasjon i innkjøp?	124
7.6.3.	Relativt lite finansiell støtte i Norge sammenlignet med andre land	131
7.6.4.	Horizon 2020	131

Sammendrag

Denne utredningen vurderer hvorvidt det er behov for nye eller justerte ordninger for å stimulere innovasjon gjennom offentlige anskaffelser, og med et særlig fokus på klima- og lavutslippsinnovasjoner. Menon Economics har gjennomført utredningen på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Utredningen tar utgangspunkt i følgende seks hovedspørsmål fra oppdragsgiverne:

1. Er det behov for nye eller justerte ordninger/virkemidler som bidrar til insentiver/risikoavlastning for å fremme innovative offentlige anskaffelser?
2. Er det argumenter som taler for egen ordning/virkemiddel for klimavennlige innovative offentlige anskaffelser, sett i forhold til generell ordning/virkemiddel?
3. Er det sektorer eller bransjer hvor det er særlige behov for insentiv/risikoavlastende ordninger/virkemidler bl.a. sett i forhold til innovasjonspotensial og barrierer?
4. Forslag til eventuelle justerte/nye ordninger/virkemidler
5. Hvordan kan eventuelle nye ordninger/virkemidler supplere og virke sammen med eksisterende virkemidler og infrastruktur?
6. På hvilket forvaltningsnivå bør eventuelle tiltak innføres (statlig og/eller kommunalt)?

Utredningen skal svare på spørsmål om nye eller justerte virkemidler både for innovative offentlige anskaffelser generelt og for klimavennlige innovative offentlige anskaffelser spesielt.



Innovative offentlige anskaffelser



Klimavennlige innovative offentlige anskaffelser

I rapporten er disse to utredningsteamene behandlet hver for seg der det er mest hensiktsmessig. Avsnitt som omhandler klimavennlige innovative offentlige anskaffelser alene er diskutert under overskrifter som er i **grønn farge** i rapporten. Rasjonale for de to delene bygger i stor grad på det samme, og er derfor behandlet sammen.

Avgrensning

Temaet innovasjon og innovasjonspolitik, klima og klimapolitikk, samt offentlige anskaffelser og offentlig anskaffelsespolitikk spenner vidt. Utredningen er derfor avgrenset til å omhandle «innovative offentlige

anskaffelser» og «klimavennlige offentlige anskaffelser». Den siste ligger delvis under den første da det å gjennomføre klimavennlige offentlige anskaffelser ofte innebærer å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse hvor minimering av klimaavtrykket er målet. Utredningen har ikke et fokus på SMB-politikk (små- og mellomstore bedrift), innovasjon i næringslivet som sådan eller andre måter å nå/utføre overnevnte politikkområder på.

Det er behov for nye eller justerte ordninger/virkemidler for innovative offentlige anskaffelser

Hvordan kan innovative offentlige anskaffelser bidra til å nå innovasjons- og klimapolitiske mål på en effektiv måte i Norge? Hvilke konkrete endringer i eksisterende ordninger kan vi se for oss, og hvilke nye ordninger vil kunne være hensiktsmessige?

Vi har i denne utredningen funnet tre skjevheter/mangler ved de eksisterende ordningene som er relevante for innovative offentlige anskaffelser generelt og for klimainnovasjon spesielt:

1. Dagens virkemidler, både innovasjonspolitiske virkemidler generelt og virkemidler for å stimulere klima-/lavutslippsinnovasjon, er i liten grad tilpasset offentlige anskaffelser. Dette til tross for at man i flere år har forsøkt å integrere miljø-, klima og innovasjonspolitiske mål i offentlig anskaffelsespraksis. Nytt EU-direktiv og tilhørende endringer i norsk lovverk kan åpne for nye muligheter.
2. De få ordningene som faktisk kan sies å være rettet mot innovative og klimavennlige offentlige anskaffelser har tradisjonelt vært rettet mot leverandørene og risikoavlastning av disse. Denne utredningen viser imidlertid at det er den offentlige innkjøperens opplevde risiko som er til størst hinder for innovasjon gjennom anskaffelser i dag.
3. Virkemidlene må i større grad differensieres mellom på den ene siden «breddeidrett», det å løfte innovasjonshøyden litt i alle typer anskaffelser, og på den andre siden «toppidrett», det å gjennomføre avanserte anskaffelser av teknologi og løsninger med stor innovasjonshøyde.

Vi tar i utredningen utgangspunkt i denne todelingen av innovative offentlige anskaffelser:

1. Innovasjon *i* anskaffelser (IIA): Innebærer å legge til rette for og ikke hindre at innovasjon kan skje i alle typer anskaffelser. Lavterskel, mindre avansert, «breddeidrett».
2. Anskaffelser *av* innovasjon (AAI): Anskaffelser av avanserte løsninger som ofte krever forskning og utvikling. Høyere terskel, relevant for en liten andel offentlige anskaffelser, «toppidrett».

Innenfor disse to områdene ser vi på ulike alternativer for virkemiddelbruk og eventuelle endringer i eksisterende ordninger.

Forslag for innovasjon *i* anskaffelser (IIA) «breddeidrett»

Vi finner at Nasjonalt program for leverandørutvikling («LUP») er et velfungerende eksisterende virkemiddel for *innovasjon i anskaffelser* som kan skaleres opp ytterligere fra dagens nivå (LUP mottar 10 millioner over statsbudsjettet i 2016). Imidlertid er det Direktoratet for forvaltning og IKT, *Difi*, som har det formelle ansvaret for tiltak som skal bygge ned generelle hindre for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. For å kunne løfte mange flere offentlige anskaffelser og det totale anskaffelsvolumet «opp et lite hakk» og utløse mer innovasjon gjennom fokus på funksjonsspesifikasjoner og leverandørdialog, er det behov for å øke omfanget av LUP. Sammen med Difis eksisterende informasjons- og kompetansevirksomhet utgjør LUP en «ordning» som potensielt kan skaleres opp betydelig mer enn det som er vedtatt i årets statsbudsjett (egen post på 10 millioner kroner). Man kan for eksempel se for seg at aktiviteten på sikt økes til det tidobbelte (opptil 100 millioner kroner). Vi foreslår videre at LUP opprettholdes som en selvstendig aktør, mens Difi gis mandat og midler til å videreutvikle metodeverk og rådgivning mot offentlig sektor.

Forslag for anskaffelser av innovasjon (AAI), «toppidrett»

En ny ordning basert på den mye benyttede amerikanske SBIR (Small Business Innovation Research)¹-modellen vil være hensiktsmessig for å styrke en nasjonal, tverrsektoriell satsing på *anskaffelser av innovasjon*.

Kort fortalt er SBIR (Small Business Innovation Research)- (USA og Nederland) og SBRI (Small Business Research Initiative) (UK) ordninger hvor ulike deltagende sektordepartementer kanalisere et utvalg av større, avanserte anskaffelser fra sine underliggende etater (eller på departementsnivå) gjennom et lite «sekretariat» (ordningens organisasjon) som bidrar i prosessen. Prosessen kan være organisert som flere nasjonale innovasjonskonkurranser, *government challenges*, slik tilfellet er i både UK, USA, Nederland og nå også i Sverige (innenfor klima-/ miljøområdet).

En slik ordning bør hente kompetanse fra det næringsrettede virkemiddelapparatet og fra LUP, samt eventuelt kompetanse og midler fra Innovasjon Norges såkalte OFU-ordning². OFU-ordningen er i utgangspunktet bare rettet mot leverandører, og ikke mot offentlige innkjøpere³. Den har dermed begrenset effekt når det gjelder å bøte på den største utfordringen for innovative anskaffelser: offentlige innkjøperes risikoaversjon. Vi foreslår å innlemme OFU i en ny SBIR (Small Business Innovation Research)-liknende ordning der den kommer bedre til sin rett.

Den nye ordningen bør, som i USA og andre land som har kopiert den, bygges opp som en nasjonal innovasjonskonkurranse:

- Kanalisere innkjøpsprosjekter fra deltagende departementer og tilhørende underliggende etater gjennom en nasjonal innovasjonskonkurranse.
- Sektorfokus og dimensjonering etter deltagende departementers/etaters og kommuners ønske og ambisjon.

¹ SBIR; Small Business Innovation Research. Ordningen er eksportert til flere land fra USA, blant annet Storbritannia og Nederland. Navnet på ordningen og fokuset på små bedrifter vil ikke nødvendigvis være relevant for tilpasning og innføring av en slik ordning i Norge. Men Dette bør avklares nærmere. Blant annet fremkommer det av Forsvarets helt nye strategi at denne delen av offentlig sektor skal fokusere eksplisitt på SMB gjennom sine anskaffelser i årene som kommer. Tilgjengelig på: <http://www.anskaffelser.no/nyhet/2015-11-18/forsvaret-satsar-pa-innovative-smb>.

² Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter: <http://www.innovasjon Norge.no/no/finansiering/tilskudd-til-forskning-og-utvikling/>.

³ På Innovasjon Norges informasjonssider om ordningen finnes det ingen informasjon rettet mot offentlige innkjøpere: <http://www.innovasjon Norge.no/no/finansiering/tilskudd-til-forskning-og-utvikling/>



Figur: Illustrasjon - mulighet for et SBRI (Small Business Research Initiative)/SBIR (Small Business Innovation Research)-lignende virkemiddel i Norge

Utvelgelsen av leverandører/innovasjonsforslag kan skje gjennom en ordning tilsvarende SBRI (Small Business Research Initiative) og Innovate UK, for eksempel med utgangspunkt i utvelgelsesmetodikk og beste praksis fra NFR (slik det praktiseres for de store innovasjonsprogrammene som Arena, SFI osv.).

Ordningen kan finansieres gjennom et «spleiselag» av deltagende departementer og kommunal sektor, eller gjennom en egen budsjettpost på statsbudsjettet, for eksempel under Innovasjon Norge.

Vurdering og forslag for økt satsing på klima- og lavutslippsinnovasjon gjennom offentlige anskaffelser

Markedssvikten knyttet til klima- og lavutslippsinnovasjon, eller snarere mangel på innovasjon, er ofte større enn for innovasjon generelt (se rapport). Dette rettfærdiggjør forsterkede offentlige insentiver og risikoavlastning rettet mot leverandører av klima- og lavutslippsløsninger, og mot offentlige innkjøpere.

Forslag for klimavennlig innovasjon i anskaffelser (IIA), «breddeidrett»

Når det gjelder innovasjon i anskaffelser og det å tilrettelegge for økt fokus på klima- og lavutslippsløsninger generelt i alle typer offentlige anskaffelser så vil det også være naturlig å forsterke innsatsen på dette området. Dette er allerede ett av tre hovedsatsingsområder for Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) samt også et eget område for Difis aktivitet innen offentlige anskaffelser. Implementering av de nye EU-direktivene med økte muligheter for å stille klima-/lavutslippskrav⁴ i offentlige anskaffelser generelt fordrer betydelig innsats i form av informasjons- og kunnskapsspredning. LUPs og Difis aktiviteter på området må oppskaleres for å ta ut mer av dette potensialet.

Forslag for klimavennlige anskaffelser av innovasjon (AAI), «toppidrett»

I Norge kan det tenkes at en del av ordningen for anskaffelser av innovasjon får fokus på klima- og lavutslippsinnovasjon, akkurat som i flere andre land (bl.a. Sverige).

Når det gjelder klima- og lavutslippsinnovasjon er det ingen tvil om at dette er et ønsket mål for samfunnet som passer godt overens med en ordning for *anskaffelser av innovasjon*. Det finnes riktig nok allerede egne virkemidler for klima- og lavutslippsinnovasjon, men disse kan med fordel kompletteres og forsterkes. Innovasjon

⁴ Gjeldene regelverk stiller krav om at det ved planlegging av den enkelte anskaffelse skal tas hensyn til miljømessige konsekvenser av anskaffelsen (bestemmelse innført i 2001).

Norges Miljøteknologiordning og flere av Enovas ordninger vil kunne virke i samspill med en nasjonal innovasjonskonkurranse av typen SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative), og kanskje delvis integreres. Miljøteknologiordningen retter seg ikke mot offentlige anskaffelser, mens Enova kun gjør det i liten grad. Overlapp mellom ordningene virker derfor lite trolig.

For en ordning knyttet til anskaffelser av klima- og lavutslippssinnovasjon som skal bidra vesentlig til Norges overgang til et lavutslippssamfunn, vil det være naturlig med bred deltagelse fra de mest relevante sektorer og departementer som bl.a. Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og kommune-sektoren.

1. Offentlige anskaffelser, innovasjon og klima

1.1. Innledning

Boken *State of Innovation* referer til begrepet "government's invisible hand": "For many technologies, it has not been Adam Smith's invisible hand, but the hand of government that has proven decisive in their development."⁵

Her fortelles historien om store offentlig finansierte og/eller anskaffede innovasjoner som for eksempel internett i USA. Det hevdes at det offentlige er den viktigste innovatøren innen flere sektorer og at dette må ligge til grunn for videre satsing og politikkutvikling rettet mot innovative offentlige anskaffelser. Dette støttes av den britiske forskeren og forfatteren av boken «The Entrepreneurial State», Marian Mazzucato:

"The public sector's active role in shaping and creating markets is even more relevant in today's 'knowledge economy'. Traditional economic theory, which guides policymaking worldwide, justifies state intervention only to solve market failures. But what the state has done in the few countries that have succeeded in producing innovation-led growth has been to create new markets. Sectors such as the internet, biotechnology, nanotechnology and the emerging green economy have depended on direct, 'mission-oriented' public investments, creating a new technological landscape – not only facilitating existing ones..."⁶

Offentlig sektor blir desto viktigere for innovasjon i årene fremover. Kort fortalt ønsker man å nå tre **mål** med innovative offentlige anskaffelser (IOA):

1. Bedre offentlige tjenester og mer effektiv tjenesteproduksjon.
2. Løse store samfunnsutfordringer, for eksempel overgangen til et lavutslippssamfunn, gjennom innovasjon.
3. Påvirke utviklingen i næringslivet (leverandørene): Skape arbeidsplasser, eksport og verdiskaping.

Disse målene søkes oppfylt gjennom (hovedsakelig) tre ulike og selvstendige «**politikkområder**» som her skal virke sammen:

1. Innovasjonspolitik
2. Klimapolitikk
3. Offentlige anskaffelser

En gjennomgang av disse politikkområdene gjøres i det følgende for å sikre en bred forståelse av hva innovative offentlige anskaffelser omfatter, samt til å kunne vurdere det brede virkemiddelapparatet som myndighetene rår over. Metodikken i vurderingene vil føre til at vi kan snevre analysen inn mot relevante ordninger/virkemidler for oppdragets problemstillinger; generelle og spesifikke risikoavlastende ordninger/virkemidler for innovative offentlige anskaffelser generelt og for klimavennlige innovative offentlige anskaffelser spesielt.

Utredningen skal svare på spørsmål om nye eller endrede virkemidler både for innovative offentlige anskaffelser generelt og for klimavennlige innovative offentlige anskaffelser spesielt.



Innovative offentlige
anskaffelser



Klimavennlige innovative
offentlige anskaffelser

I rapporten er disse to utredningsteamene behandlet hver for seg når det er mest hensiktsmessig. Avsnitt som omhandler klimavennlige innovative offentlige anskaffelser alene er diskutert under overskrifter som er i **grønn farge** i rapporten. Rasjone for de to delene bygger i stor grad på det samme, og er derfor behandlet sammen.

Utredningen vil både ta for seg insentiv- og risikoavlastende ordninger/virkemidler for å rette opp markedssvikt eller utløse positive eksternaliteter knyttet til prosjekter/anskaffelser. Videre skal ordningene/virkemidlene sørge for at det utvikles løsninger i form av innovasjoner som også andre enn leverandøren og anskafferen kan ha nytte av. Det er altså ønskelig med gjenbruksverdi ut over den enkelte anskaffelsen, og videre rom for kommersialisering etter anskaffelsen.

«Kinderegget» innovative offentlige anskaffelser (IOA)

Kan stat og kommune bidra til å løse store samfunnsutfordringer ved bare å endre litt på hvordan varer og tjenester kjøpes inn? Gjennom forskning, uttesting og evaluering over flere tiår har bl.a. Norge - bl.a. gjennom Sundvolden-plattformen⁷, OECD- og EU-land funnet at dette ikke bare er mulig, men også ønskelig. Det er faktisk en effektiv måte å oppnå endringer i samfunnet, sett opp mot mange andre politiske virkemidler. Dette henger blant annet sammen med at offentlige innkjøp i snitt representerer så mye som 15 prosent av BNP. Endringer i offentlige innkjøp kan dermed påvirke hele økonomien. Derfor har EU-kommisjonen definert offentlige anskaffelser som et hovedsatsingsområde for å skape «bærekraftig vekst» i EU. Målsetningen er å:

- Utvikle en offentlig sektor som håndterer fremtidige utfordringer knyttet til demografi (som eldrebølge og flere flyktninger) innenfor strammere økonomiske rammer.
- Akselerere det grønne skiftet – overgangen til et lavutslippssamfunn.
- Sette fart på den økonomiske veksten: Nye arbeidsplasser og økt produktivitet i privat sektor.

Innovative offentlige anskaffelser er «kinderegget» som kan bidra til å løse alle disse tre «megautfordringene». Ved å benytte det offentliges kjøpekraft som en «veiviser» («lead market») kan man skape nye løsninger som markedene og bedriftene alene ikke klarer å utvikle.

Avgrensning

Temaet innovasjon og innovasjonspolitik, klima og klimapolitikk, samt offentlige anskaffelser og offentlig anskaffelsespolitikk spenner vidt. Utredningen er derfor avgrenset til å omhandle «innovative offentlige anskaffelser» og «klimavennlige innovative offentlige anskaffelser». Den siste ligger delvis under den første da det å gjennomføre klimavennlige innovative offentlige anskaffelser ofte innebærer å gjennomføre en innovativ

⁷ Regjeringen. «Sundvolden-plattformen». Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

offentlig anskaffelse hvor minimering av klimaavtrykket er målet. Utredningen har ikke et fokus på SMB-politikk (små- og mellomstore bedrift), innovasjon i næringslivet som sådan eller andre måter å nå/utføre overnevnte politikkområder på.

1.2. Innovative offentlige anskaffelser

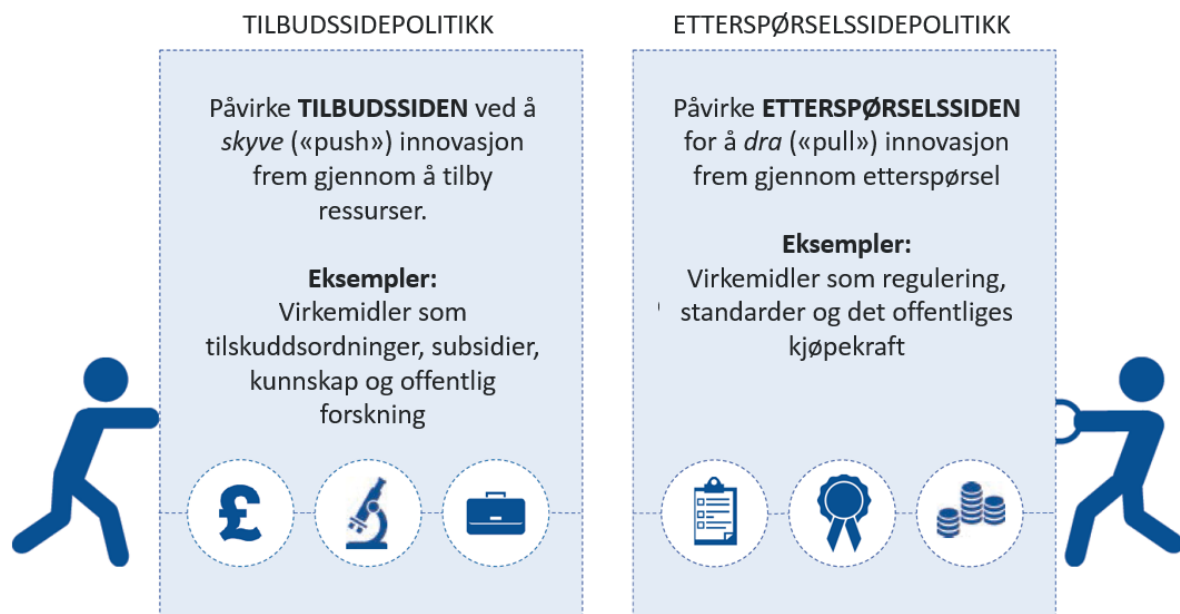
Før vi går nærmere inn på innovative offentlige anskaffelser (IOA) og klimavennlige innovative offentlige anskaffelser gjør vi kort rede for den politiske rammen rundt IOA klimavennlige IOA.

1.2.1. Innovasjonspolitik

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) er ansvarlig for å koordinere og utvikle den helhetlige innovasjonspolitikken i Norge i samarbeid med de andre departementene. Innovasjon er avgjørende for næringslivets evne til å skape verdier, og NFD har derfor som mål at innovasjonspolitikken rolle er å legge til rette for et nyskapende og omstillingsdyktig næringsliv.⁸




Utviklingstrekk i innovasjonspolitik

Innovasjonspolitik har tradisjonelt sett vært såkalt *tilbudssidepolitikk*. I senere år har fokus skiftet til hvordan det offentlige kan være en *dra*-kraft på *etterspørselssiden*. Dette har ført til at innovative offentlige anskaffelser (IOA) har blitt et viktig verktøy i innovasjonspolitikken.



Figur 1-1: Tilbudsside- og etterspørselssidepolitikk

⁸ «Hva er innovasjon?». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/forskning-og-innovasjon/hva-er-innovasjonspolitik-fulltekst/id527568/>

	MÅL	EKSEMPLER
	Øke tilgangen til innovasjon og innovative løsninger	FoU skattefritak, tilskuddsordninger for FoU, støtte til «Venture Capital»
	Øke tilgangen til ikke-finansielle ressurser (e.g. tilgang til kunnskap og ekspertise)	Støtte til å utnytte immaterielle rettigheter, teknisk støtte, kunnskapsmigrasjon og forflytningsplaner
	Tilgjengeliggjøre kontakter og komplementariteter	Klyngepolitikk, støtte til nettverk, FoU-samarbeidsprogrammer, støtte til mellomledd
	Øke etterspørsel etter innovasjon og innovative løsninger	Offentlige anskaffelser, prekommersielle anskaffelser av FoU
	Forbedre rammeverk for innovasjon	Regulering, standarder, rammevilkår for næringslivet
	Forbedre beredhet og fremdrift	Utsikts- og fremtidsundersøkelser, teknologikartlegging

Figur 1-2: Mål og eksempler på tilbudsside- og etterspørselssidepolitikk

Innovasjonspolitik – også for offentlig sektor

Innovasjonspolitik har tradisjonelt fokusert på næringslivet. Så også innovative offentlige anskaffelser som politikkområde internasjonalt. Innovative offentlige anskaffelser vært et næringspolitisk virkemiddel: Utvikling av konkurransedyktige nasjonale arbeidsplasser gjennom leveranser til offentlige sektor har stått sentralt. IOA-politikk har typisk hatt fokus på å utløse innovasjon i næringslivet snarere enn i offentlig sektor. Denne politikken har røtter helt tilbake til andre verdenskrig. De siste årene har IOA blitt et stadig bredere virkemiddel rettet mot alle sektorer og mot et bredere sett av politiske målsettinger. Offentlig sektor har blitt benyttet som et næringspolitisk virkemiddel, noe denne gjennomgangen av IOA-målsettinger fra OECD og Verdensbanken viser:

“Public procurement can stimulate innovation in the following ways: (1) create a demand for innovative products or services, (2) help innovators bridge the pre-commercialization gap for their innovative products and services by awarding contracts for pre-commercial innovations (i.e. first sales of technology), (3) help achieve the critical mass needed to bring prices down and be competitive, and (4) contribute to making the access to private third-party funding easier.”⁹

De senere år har også offentlig sektor fått en viktig plass i innovasjonspolitikken. Innovasjon i offentlig sektor er produktivetsforbedringer som gir bedre ressursutnyttelse og tjenester. NFD beskriver rasjonale for innovasjon i offentlig sektor på følgende måte:

«Offentlig sektor må ... evne å utnytte ressursene bedre. Fornyng av offentlig sektor må altså skje ved innovasjon, det vil si ved at man jobber smartere. Dette gjelder ikke minst i helse- og omsorgssektoren. Innovasjon i offentlige tjenester kan også medvirke til å redusere belastningen på miljøet.»¹⁰

⁹ The Innovation Policy Platform. “Innovation procurement schemes”. Tilgjengelig på: <https://www.innovationpolicyplatform.org/content/innovation-procurement-schemes>

¹⁰ Regjeringen. «Offentlig sektor gir bedre tjenester». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/forskning-og-innovasjon/innovasjon-i-offentlig-sektor-gir-bedre-/id526805/>

Det er særlig utfordringer knyttet til insentiver, spredning og implementering som gjør innovasjonspolitik for offentlig sektor forskjellig fra innovasjonspolitik for privat sektor. Det innovasjonspolitiske virkemiddelapparatet har i økende grad flyttet fokus mot offentlig sektor, selv om dette stadig utgjør en liten del av deres virke.

Norges forskningsråd (NFR) sier «... virkemiddelapparatet kan utvikles og utnyttes bedre og mer målrettet overfor offentlig sektor, og videre at dette vil kunne styrke innsatsen og gi gjensidig læring mellom næringsliv og offentlig sektor.»

1.2.2. Klimapolitikk og klimavennlige offentlige anskaffelser

I motsetning til innovasjonspolitikken generelt har klimapolitikken lenge benyttet seg av offentlige anskaffelser med klima og miljø som sekundærmålsetning. Dette bl.a. gjennom GRIP-ordningen fra 1996, kort beskrevet senere i rapporten. I kontrast til innovasjonspolitikken har klimapolitikken i dag også både etterspørselssidevirkemidler og tilbudssidevirkemidler. Når det gjelder etterspørselssidevirkemidler brukes både skatter og avgifter for å endre etterspørselen etter enkelte produkter og tjenester samtidig som de forsøker å øke bruken av andre (fossilbiler vs. elbiler). Tilbudssidevirkemidler overlapper i stor grad med ordninger i innovasjonspolitikken, i den grad at de gir støtte til innovasjon (klima), men i tillegg gis det også direkte støtte til klimavennlige tiltak som ikke nødvendigvis er innovative.

Videre var handlingsplanen for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser fra 2007¹¹ et verktøy som fastsatte en tydelig strategisk politikk på feltet. Handlingsplanen ble forankret i St.meld. nr. 34 (2006-2007) «Norsk klimapolitikk» og St.meld. nr. 26 (2006-2007) «Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand», og inneholdt virkemidler og tiltak knyttet til egen miljøpolitikk for statlige innkjøp, tiltak overfor kommune, kompetansetiltak, særlig innovasjonsdrivende tiltak, rapportering og statistikk, samt regelverk og internasjonalt samarbeid. Difi fikk i oppgave å følge opp handlingsplanen.

Selv om klimapolitikken allerede benytter etterspørselssidevirkemidler per i dag, dekker ikke disse nøyaktig det samme området som klimavennlige offentlige anskaffelser gjør. Større bruk av offentlige anskaffelser for å fremme klimapolitiske målsetninger, til dels på bakgrunn av samme rasjonale og med samme metoder som ble benyttet under GRIP, vil kunne trekke frem nye klimaløsninger, bidra til en bærekraftig offentlig sektor og utvikling av konkurransedyktig lavutslippsteknologi.

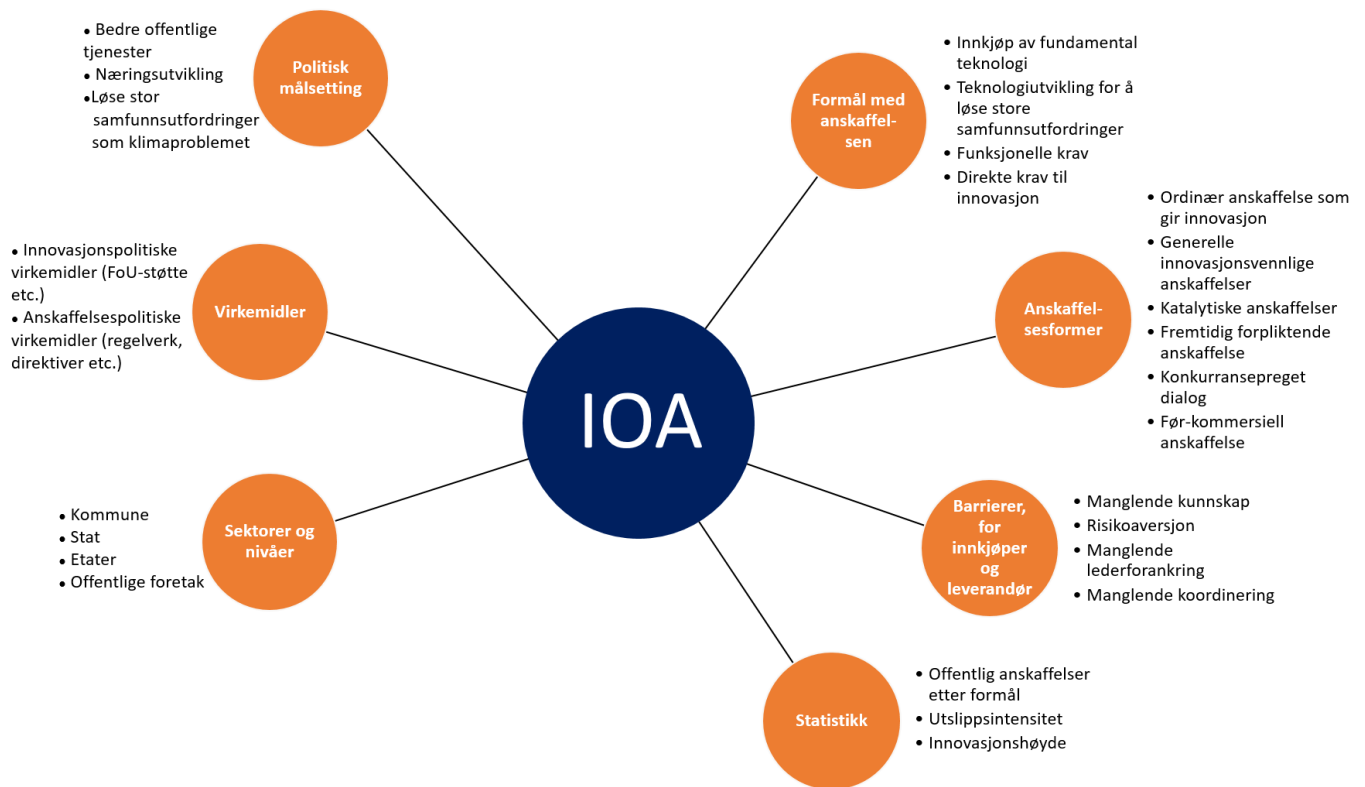
1.2.3. Innovasjon gjennom offentlige anskaffelser

Det å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser betyr blant annet at den offentlige innkjøper etterspør:

- Produkter eller tjenester som innebærer en videreutvikling eller optimalisering av eksisterende løsninger
- Helt nye produkter eller tjenester som krever forskning og utvikling (FoU)
- Helt nye produkter og teknologier hvor en er første kunde
- Produkter eller tjenester som er utviklet til bruk innenfor én sektor/ett marked til bruk i en ny sektor/ett nytt marked
- Produkter eller tjenester fra flere leverandører som samlet sett gir et nytt produkt eller en ny tjeneste

IOA er et relativt kompleks konsept som fortsatt befinner seg i et tidlig utviklingsstadium, selv om enkelte sektorer så som forsvaret har mange tiårs erfaring med dette. Figuren under forsøker å visualisere momentene IOA omfavner.

¹¹ Regjeringen. «Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/planer/2007/t-1467-miljo--og-samfunnsansvar-ioffent.html?id=473352



Figur 1-3: Hva er IOA (Innovative offentlige anskaffelser)?

Kort sagt kan vi si at innovative offentlige anskaffelser er et nytt politikkområde som kombinerer politikkområdene *innovasjon* og *offentlige anskaffelser*. I tillegg kan også andre sekundærmålsetninger så som klimapolitikk inkluderes. Alle disse områdene er tverrsektorielle.



Merknad: KOFA (Klagenemda for offentlige anskaffelser)

Figur 1-1: IOA ordninger/virkemidler kommer fra ulike politikkområder

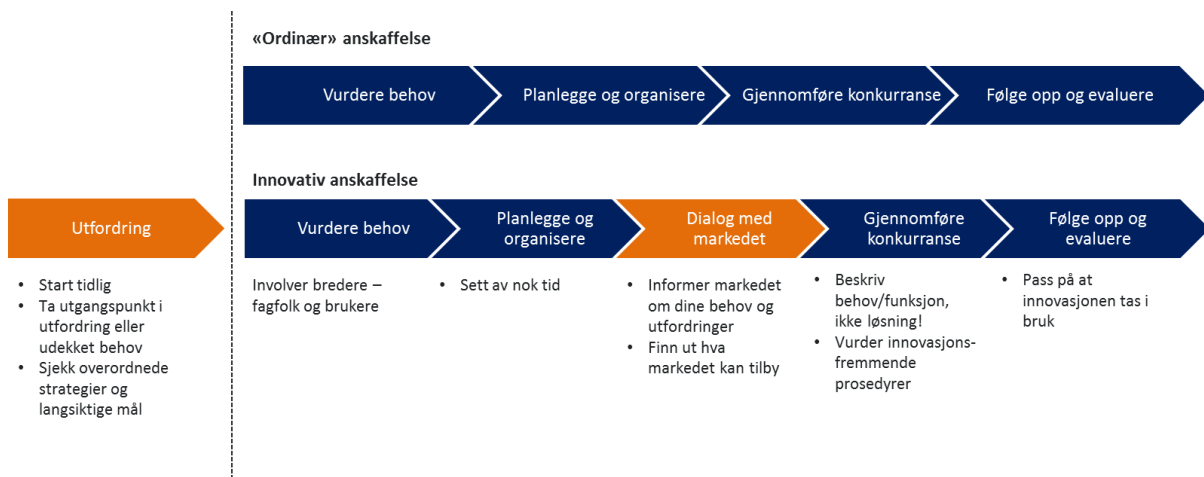
Anskaffelsespolitikk har tradisjonelt sett som hovedmål å sikre mest mulig effektiv bruk av offentlige ressurser. Innovasjonspolitik har som mål å skape nye og bedre løsninger som ikke nødvendigvis er rimeligere – spesielt på kort sikt. Dette leder til spørsmålet om hvordan vi kan sikre innovasjon samtidig som vi sikrer effektiv og transparent bruk av offentlige midler.

Offentlige anskaffelser som politisk verktøy er omdiskutert

Offentlige anskaffers rolle som et politisk verktøy for andre mål enn å anskaffe produkter og tjenester til best kvalitet og pris, er fortsatt omdiskutert. En rapport fra 2010¹² konkluderer med at de myndigheter i alle land synes omforent om at hovedmålet med offentlige anskaffelser bør være å sikre kvaliteten på offentlige tjenester og produkter, mens innovasjon kan være et sekundærmål. Samtidig er det ingen tvil om at innovative offentlige anskaffelser har befestet seg som et mål for de aller fleste OECD-land i dag. Miljø- og klimapolitiske mål har i enda større grad befestet seg som sekundærmål for offentlige anskaffelser de siste par tiårene. (Se egen omtale i punkt 1.3.)

Forskjellen mellom en innovativ- og en «ordinær» anskaffelse

Figuren under illustrerer mer presist hva en innovativ offentlig anskaffelse er, til forskjell fra en ordinær offentlig anskaffelse.



Figur 1-4: Forskjellen mellom "ordinære" offentlige anskaffelses og innovative offentlige anskaffelser

Begrunnelser for IOA-politikk

Det er gjerne 5 ulike typer begrunnelser for IOA-politikk som oftest nevnes¹³:

1. Offentlig sektor kan bidra til å redusere markedssvikt knyttet til innovasjon innenfor enkelte områder ved å utvide markedet slik at det når *kritisk masse* og blir attraktivt nok for private aktører til å investere i forskning og innovasjon.

¹² Uyarra, E., & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18(1), 123-143.

¹³ Uyarra, Elvira. (2012). Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation: Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention, Manchester Institute of Innovation Research. Tilgjengelig på: http://www.innovation-policy.org.uk/share/16_Review%20of%20Measures%20in%20Support%20of%20Public%20Procurement%20of%20Innovation.pdf

2. I noen tilfeller er det behov for å gå enda lengre og ikke bare utvide markedets størrelse men utvikle nye markeder som ikke finnes: Såkalte "lead markets".¹⁴
3. Også mer systemisk markedssvikt, som for eksempel manglende kommunikasjon mellom brukere og produsenter av innovative løsninger, kan reduseres ved at det offentlige gir tydelige signaler til markedet om behov som ikke er dekket.
4. Innovative offentlige anskaffelser kan bidra til å forbedre kvaliteten, tilgjengeligheten og kostnadseffektiviteten til offentlige tjenester.¹⁵
5. En femte begrunnelse, som er knyttet til denne utredningens tema «klimavennlige offentlige anskaffelser», er at innovative offentlige anskaffelser kan bidra til å nå spesielle samfunnsmessige mål som utvikling av små og mellomstore bedrifter, bærekraftig utvikling og sosial inkludering.¹⁶

1.2.4. To hovedkategorier innovative offentlige anskaffelser (IOA)

Innovative offentlige anskaffelser (IOA) omfatter kan deles i to ulike typer:

1. **Innovasjon i offentlige anskaffelser (IIA)** også kalt *procurement for Innovation*, *innovation friendly procurement*, eller *general innovation procurement*, («breddeidrett»)
2. **Offentlige anskaffelser av innovasjon (AAI)** også kalt *procurement of Innovation* eller *strategic procurement of innovation*, («toppidrett»)

Den subtile distinksjonen er viktig: *innovasjon i offentlige anskaffelser* («breddeidrett») gjelder i prinsippet for alle offentlige innkjøp. Det eksisterer et potensial for innovasjon og økt verdi gjennom å fokusere mer på funksjonskrav og utfordre leverandørene på å finne nye løsninger i alle typer innkjøp. Samtidig er det ingen garanti for at innovasjon utløses i offentlige anskaffelser generelt. *Offentlige anskaffelser av innovasjon* («toppidrett») er på den andre siden en metode som eksplisitt skal utløse innovasjon gjennom en spesiell innkjøpsprosedyre med direkte krav til innkjøper og leverandør om innovasjon.

Samtidig er det viktig å påpeke at de hyppigst brukte eksemplene på anskaffelser som har ført til innovasjon mest sannsynlig ikke er et resultat av bevisst planlegging, men hellere et biprodukt av normale anskaffelser¹⁷.

1.2.5. Innovasjon i anskaffelser (IIA) «breddeidrett»

I grove trekk handler dette om å øke offentlige innkjøperes fokus på *funksjonelle krav* (fremfor detaljert teknisk spesifisering som gir lite rom for leverandøren) samt dialog med markedet/leverandørene i tidlig fase av anskaffelsesprosessen. På engelsk betegnes dette som «*innovation friendly procurement*». Vi kan kalle dette innovative offentlige anskaffelsers svar på «breddeidrett». Målet er å sikre at innovative løsninger ikke utelukkes i anskaffelsesprosessen pga. manglende informasjon, kunnskap eller for snevre rammer. Hovedutfordringen er at både innkjøper og leverandør ikke tørr eller ikke har ressurser til å benytte handlingsrommet som allerede ligger i anskaffelsesregelverket.

Virkemidler er nettsider med informasjon, kurs, nettverk, metodeutvikling, spredningsaktiviteter m.m. I enkelte land tilbys også begrenset finansiell støtte til kjøp av konsulentbistand og bruk av egne timer hos både offentlig innkjøper og leverandør for å kunne løfte fokuset på innovasjon i anskaffelsen.

I Sverige er det for eksempel den nyopprettede «Upphandlingsmyndigheten» som har dette ansvaret. I Danmark er det «Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen». I UK er det «Crown Commercial Service» og i Nederland er det «PIANOo». I tillegg til at det drives veiledning på området har de fleste land også en sentral innkjøpsenhet

¹⁴ Edler and Georghiou, 2007.

¹⁵ OECD, 2011

¹⁶ Edler and Georghiou, 2007; McCrudden, 2004

¹⁷ Edler og Uraya (2013). Handbook of Innovation in Public Services. Tilgjengelig på: https://www.e-elgar.com/shop/handbook-of-innovation-in-public-services?website=uk_warehouse

(Central Purchasing Body - CPB), som tilbyr innkjøpstjenester til statlige etater og til kommuner.¹⁸ Noen ganger er denne knyttet direkte til den veiledende myndigheten og noen ganger ikke. I Difi blir *Statens innkjøpscenter* en enhet i Avdeling for offentlige anskaffelser.

I Norge er det altså Difi som har ansvaret for denne aktiviteten fra statens side. Difi tilbyr for eksempel en «Veileder for ytelses- og funksjonsspesifikasjoner» og annen informasjon om innovasjon i anskaffelser på egen hjemmeside om dette (*anskaffelser.no*). Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) som er deleid av Difi sammen med KS og NHO, har en annen og mer operativ rolle. LUP har lyktes godt og utgjør et svært viktig virkemiddel på dette området (og med egen post på statsbudsjettet på 10 millioner kroner fra 2016). Det finnes også slike offentlig-private aktører i enkelte andre land. I Nederland finnes tilsvarende miljøer som LUP; delvis finansiert over offentlige budsjetter, men ikke organisert som en formell offentlig virksomhet.

Hovedoppgaven for myndighetene på dette området er ikke å redusere risiko, men å veilede offentlige oppdragsgivere i hvordan de skal organisere anskaffelsesvirksomheten sin for å gjøre gode anskaffelser. Dette kan likevel resultere i redusert risiko for innkjøpere all den tid for eksempel mangel på kunnskap oppgis som en av de viktigste risikofaktorene knyttet til kjøp av innovative løsninger.

Før vi går over på den andre varianten av innovative offentlige anskaffelser, nemlig anskaffelser av innovasjon (AAI), er det verdt å nevne at det i noen tilfeller er en glidende overgang mellom aktører og virkemidler rettet mot innovasjon i anskaffelser (IIA) og anskaffelser av innovasjon (AAI). I UK ser vi for eksempel at CPBens Crown Commercial Service gjennomfører store teknologianskaffelser. Disse gjøres på vegne av mange departementer og er så avanserte både teknologisk og i anskaffelsesform at det grenser opp mot en anskaffelse av innovasjon. Dermed er det i praksis en form for arbeidsdeling mellom CPBens og aktøren som har ansvaret for anskaffelser av innovasjon i Storbritannia: Innovate UK og SBRI (Small Business Research Initiative)¹⁹-ordningen.

Tilsvarende ser vi i Norge at LUP det siste året har beveget seg mer over på denne type anskaffelser (for eksempel førkommersielle anskaffelser som NoDig/Oslo kommune og ubemannede snømåkekjøretøyer/Avinor). Difi tilbyr dessuten også informasjon og veiledere om anskaffelse av innovasjon (bl.a. førkommersielle anskaffelser) på *anskaffelser.no*.

1.2.6. Anskaffelser av innovasjon (AAI) «toppidrett»

Her er det snakk om anskaffelser av løsninger som i utgangspunktet ikke finnes på markedet, oftest med betydelige innslag av forskning og utvikling (FoU). Vi kan si at dette er offentlige anskaffelsers «toppidrett» for de få.

Typiske virkemidler er nasjonale innovasjonskonkurranser der de beste tilbud/forslag gis støtte til en forprosjektfase og en utviklingsfase. Det er gjerne et fokus på å løse store samfunnsutfordringer innen ulike sektorer i disse konkurransene. Typiske virkemiddelaktører er SBRI (Small Business Research Initiative) i Storbritannia, VINNOVA i Sverige, Tekes i Finland og SBIR (Small Business Innovation Research) i USA og Nederland. Disse aktørene er oftest knyttet til eller del av en nasjonal innovasjonspolitisk virkemiddelaktør («innovation agency», som Innovasjon Norge) og slik sett like mye et innovasjonspolitisk virkemiddel som et offentlig anskaffelsesrelatert virkemiddel. En annen måte å si det på er at innovasjon i anskaffelser (IIA) benytter innovasjon for å gjøre anskaffelser bedre, mens anskaffelser av innovasjon (AAI) benytter anskaffelser for å gjøre innovasjon bedre. Dette illustrerer denne todelingen av mål og fag innenfor innovative offentlige anskaffelser:

Fra den ene siden kommer de anskaffelsesfaglige miljøene i offentlig sektor, med ønske om å utvide sin verktøykasse til også å inkludere innovasjon som følge av politisk påtrykk («pisk») og behov for å finne nye løsninger for offentlig sektor («gulrot»). Fra den andre siden kommer innovasjonsvirkemiddelapparatet. Disse

¹⁸ Med unntak av statlige og kommunale foretak som konkurrerer i private markeder, som i henhold til EØS-reglene ikke kan gis fortrinn (i dette tilfellet offentlig forhandlede innkjøpspriser) som private aktører i de samme markedene ikke har.

¹⁹ SBIR; Small Business Innovation Research. Ordningen er eksportert til flere land fra USA, blant annet Storbritannia og Nederland. Navnet på ordningen og fokuset på små bedrifter vil ikke nødvendigvis være relevant for tilpasning og innføring av en slik ordning i Norge. Men Dette bør avklares nærmere. Blant annet fremkommer det av Forsvarets helt nye strategi at denne delen av offentlig sektor skal fokusere eksplisitt på SMB gjennom sine anskaffelser i årene som kommer. Tilgjengelig på: <http://www.anskaffelser.no/nyhet/2015-11-18/forsvaret-satsar-pa-innovative-smb>.

ønsker å utvide sin verktøykasse til også å inkludere offentlige anskaffelser, da dagens verktøykasse med nesten utelukkende «tilbudsside»-støtteordninger for forskning og innovasjon må suppleres med etterspørselssidevirkemidler iht. ny innovasjonspolitik.

I Norge har vi Innovasjon Norges OFU-ordning som det nærmeste man kommer en formalisert ordning for anskaffelser av innovasjon (AAI-ordning) for alle sektorer. Men svært få offentlige innkjøpere benytter seg av denne ordningen.

Innenfor helse- og omsorgssektoren har man i flere år hatt en betydelig satsing på anskaffelser av innovasjon (AAI). Sektorene med lengst og mest erfaring er imidlertid forsvar og energi-/petroleumssektoren. Den største anskaffelsen av innovasjon (AAI) i Norge så langt er den førkommersielle anskaffelsen knyttet til utviklingen av CO₂-rensing og lagring på Mongstad («månelandingen»). Anskaffelser av innovasjon (AAI) er altså en meget aktuell løsning for utvikling av klimateknologi/lavutslippsløsninger gjennom offentlige anskaffelser i Norge som i resten av EU og OECD.

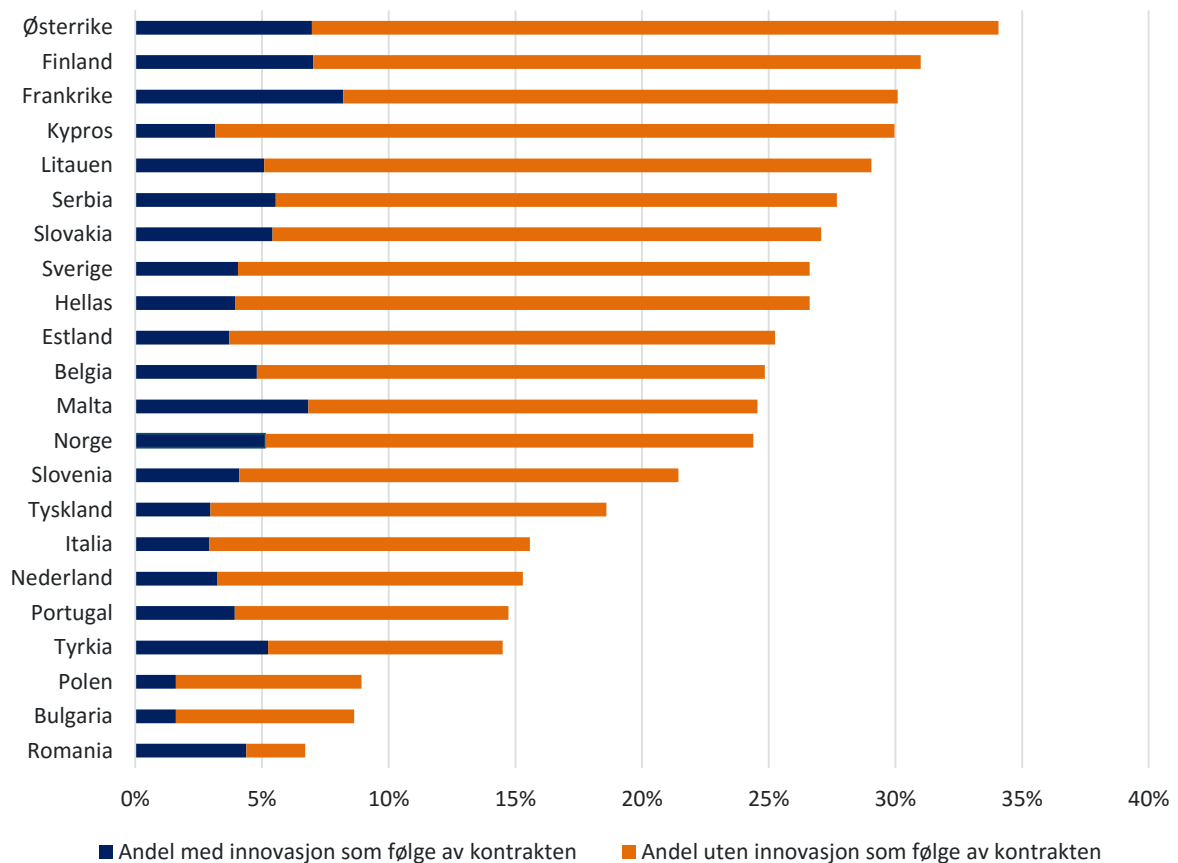
Menons gjennomgang viser at det er flere virkemidler/ordninger fra det næringsrettede virkemiddelapparatet og det klimapolitiske virkemiddelapparatet som i prinsippet kan fungere sammen med anskaffelser av innovasjon (AAI). Men disse ordningene er hovedsakelig på tilbudssiden (NFR og IN med bl.a. Miljøteknologiordningen og OFU) og ikke tilpasset offentlige anskaffelser. NOx-fondet kan delvis sies å være en etterspørselsside-aktør, mens Enovas virkemidler helt klart er rettet mot etterspørselssiden og dermed lettere anvendelige i en ordning for anskaffelser av innovasjon (AAI).

1.2.7. Omfanget av innovative offentlige anskaffelser

Få offentlige anskaffelser skaper innovasjon

EUs innovasjonsmåling Innovation Union (tidligere European Innovation Scoreboard) gir informasjon om andelen innovasjon i offentlige anskaffelser i Norge målt opp mot andre land²⁰.

²⁰ Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – Statistikk og indikatorer, 2015: <http://www.nifu.no/statistikk/indikatorrapporten/>

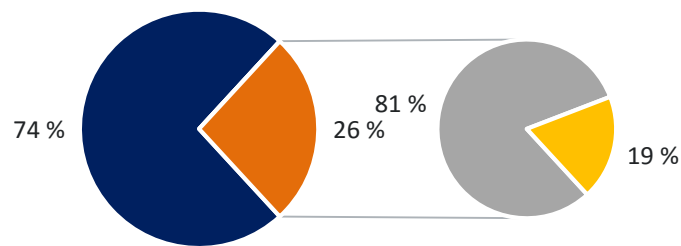


Figur 1-5: Andel foretak med offentlige kontrakter og andel kontrakter som har ført til innovasjon. EU28 og assosierte land. 2010-2012. Kilde: Eurostat

Som man kan se av figuren ligger Norge i utgangspunktet noe under snittet i målingen som ble gjort for perioden 2010-2012.

SSB²¹ har videre kartlagt i hvilken grad næringslivet har offentlige kontrakter og hvorvidt disse krevde eller ledet til innovasjonsaktivitet i foretaket. 26 prosent av de spurte foretakene hadde inngått en eller flere kontrakter. I 19 prosent av disse hadde kontrakten ført til innovasjonsaktivitet i foretaket. Det vil si at offentlige anskaffelser har ført til innovasjonsaktivitet hos rundt 5 prosent av respondentene i undersøkelsen.

²¹ Som en del av Eurostats Community Innovation Survey (CIS) gjennomfører SSB jevnlig en spørreundersøkelse tilknyttet innovasjon i norsk næringsliv. Undersøkelsen gjennomføres omtrent annethvert år, men kartleggingen av næringslivets deltagelse i offentlige innkjøp er først inkludert i den nyeste undersøkelsen som er gjennomført i perioden 2010-2012.



- Foretak uten innkjøpskontrakter fra offentlig sektor
- Foretak med innkjøpskontrakter: Ingen innovasjonsaktivitet som følge av kontrakten
- Foretak med innkjøpskontrakter: Innovasjonsaktivitet utført som følge av kontrakten

Figur 1-6: Offentlige anskaffelseskontrakter og innovasjon, 2010-2012. Andel spurte foretak med offentlige innkjøpskontrakter. Kilde: SSB rapport 6/2015 s. 16

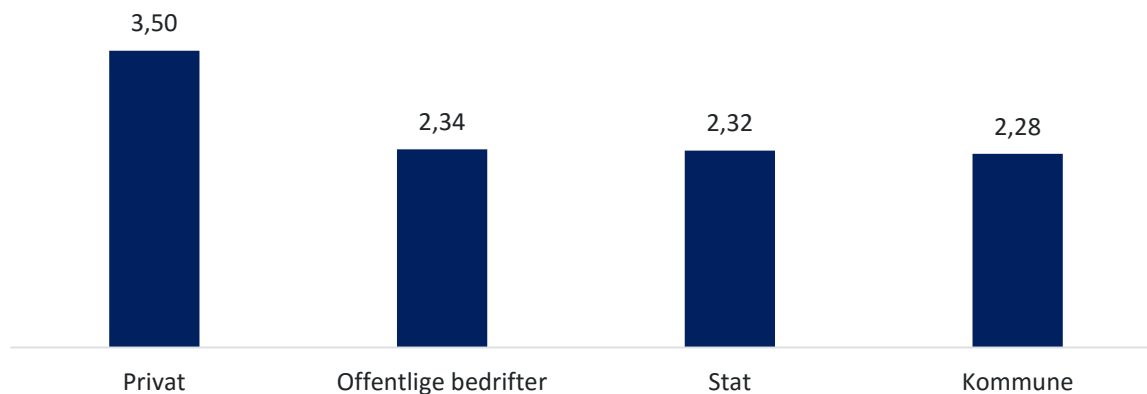
Norge benytter i liten grad offentlige anskaffelser som innovasjonspolitisk virkemiddel

Selv om den beste indikatoren på innovative offentlige anskaffelser nok er selve *resultatet*, hvorvidt man faktisk lykkes i å utløse innovasjon (som målt i de to SSB-studiene over), er det også relevant å se på hvorvidt IOA er en integrert del av innovasjonspolitikken i Norge. Pilotstudien MEPIN²² (måling av innovasjon i offentlig sektor) finner at Norge scorer svært lavt på bruk av offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å fremme innovasjon i forhold til de andre nordiske landene. Mens 40 til 50 prosent av offentlige anskaffelser i de øvrige nordiske landene brukes som innovasjonsvirkemiddel er den tilsvarende andelen i Norge kun 16 prosent ifølge denne studien. Tilsvarende ser vi at det innovasjonspolitiske virkemiddelapparatet i Norge i *svært liten grad* integrerer offentlige anskaffelser i sine programmer og målsettinger. (Mer om dette i punkt 2.4 og kapitel 3.)

Offentlig sektor tilrettelegger i mindre grad en privat sektor for innovasjon gjennom anskaffelser

Gjennom en spørreundersøkelse har Menon funnet at offentlig sektor i mindre grad tillater og legger til rette for innovasjon i sine anskaffelser enn hva bedrifter gjør. Figuren under viser i hvilken grad innkjøpere åpner for innovative løsninger.

²²Nordic Innovation. «Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN)». Tilgjengelig på: <http://www.nordicinnovation.org/Publications/measuring-public-innovation-in-the-nordic-countries-mepin/>



Figur 1-7: Respondentenes svar til påstanden «Innkjøperne i følgende sektor åpner for at du kan tilby løsninger som ikke er utprøvd/er innovative». Skala: 1-5. 5=helt enig. 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120²³

Det opplyses også at det ofte er etablert teknologi som velges. Videre hindrer offentlig sektors fokus på dokumentasjon, referanser og pris innovasjon ved å gjøre det vanskeligere for mindre og innovative aktører å vinne anbudskonkurranser.

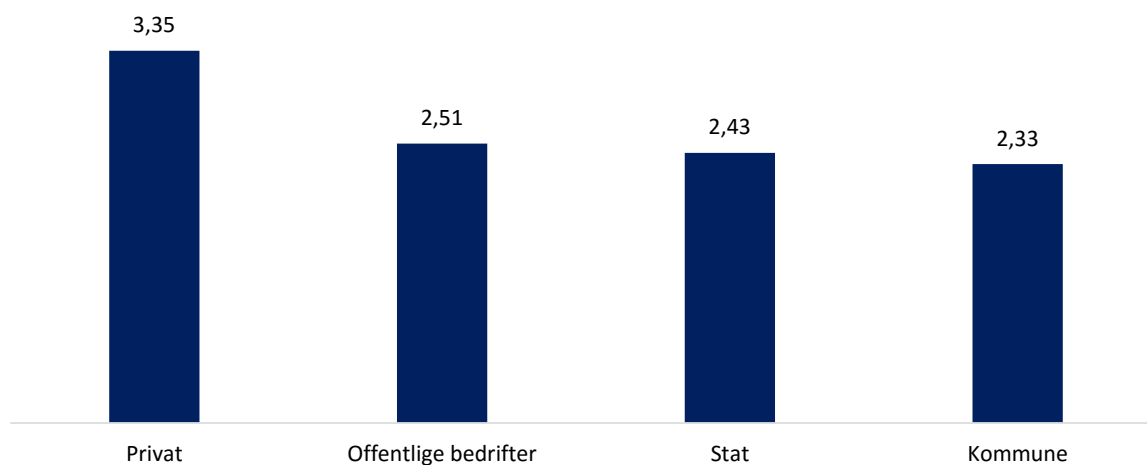
Menon viser at offentlig sektor mangler kompetanse i innkjøpsprosesser og at dette påvirker graden av innovasjon²⁴. Samtidig anses privat sektor for i større grad å ha den nødvendige kompetansen. Respondentene sier videre at kunnskap hos innkjøperen generelt er viktig, og spesielt for å kunne velge innovative løsninger.

Menon fant også at offentlig sektor i mindre grad enn privat sektor legger til rette for innovasjon. Dette vises i figuren under.

²³ Menon-publikasjon 11/2014: Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

²⁴ Menon-publikasjon 6/2012: Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2012/04/23/verdien-av-styrket-kompetanse-i-offentlige-innkjop-2.pdf>

Menon-publikasjon 17/2013: Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2013/05/06/menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf>



Figur 1-8: Respondentenes svar til påstanden "Følgende aktør har de siste årene lagt mer til rette for innovasjon" Skala: 1-5. 5=helt enig. 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120²⁵

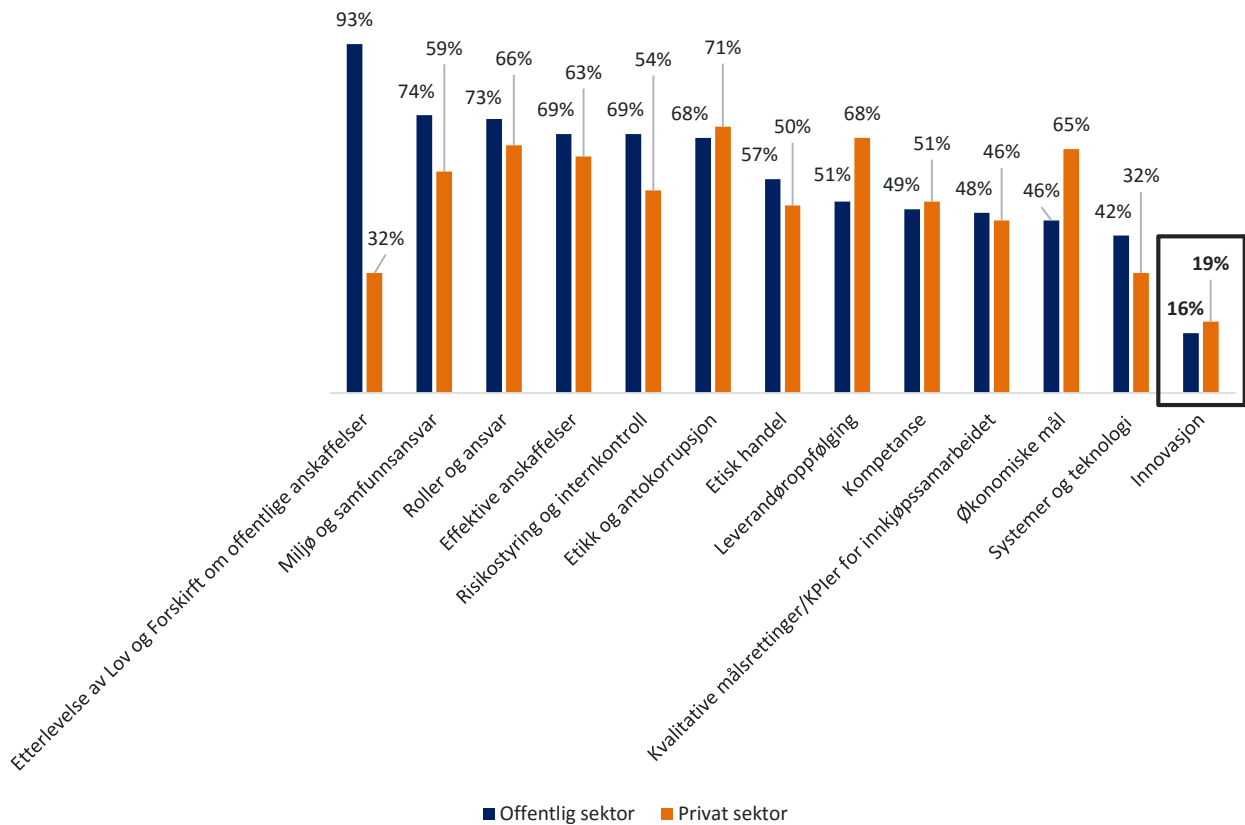
Menon fant i tillegg ingen vesentlige forskjeller i responsen fra ulike næringer. Resultatet kan tolkes som at IOA er like mangelfullt i alle næringer.

Videre bekrefter PwCs Sourcing Survey fra 2013²⁶ Menons funn; at innovasjon i liten grad er inkludert i offentlig sektors innkjøpsstrategi. Figuren under viser at innovasjon er det minst prioriterte målet i offentlige anskaffelser, og prioriteres mindre enn i privat sektor. Samtidig har innovasjon økt kraftig fra 7 prosent i PwCs Sourcing Survey fra 2011²⁷ til 16 prosent i 2013. Tallene må tolkes med omhu da antallet respondenter er lavt. Figuren under viser PwCs funn.

²⁵ Menon-publikasjon 11/2014: Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkiop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

²⁶ PwC (2013): PwCs Sourcing Survey 2013: Leverandøroppfølging og -samarbeid. Tilgjengelig på: <http://www.pwc.no/no/publikasjoner/sourcing-survey.jhtml>

²⁷ PwC (2011): PwC Sourcing survey 2011: Ledernes fokus på innkjøp i offentlige virksomheter.



Figur 1-9: Innhold i innkjøpsstrategi. Kilde: PwC Sourcing Survey (2012) s. 10

Kommunesektoren

Oslo kommune er trolig den kommunen som gjennomfører flest anskaffelser av innovasjon. Like fullt er dette begrenset til mindre enn én prosent av det totale anskaffelsesvolumet:

«Oslo kommunes innovative offentlige anskaffelser utgjør per i dag trolig bare 2-3 promille av vårt totale anskaffelsesvolum.»

Gunnar Wedde, direktør for konserninnskjøp i Oslo kommune på Difis Anskaffelseskonferanse 2015

Samtidig er kommunesektoren svært viktig når det gjelder innovative offentlige anskaffelser: Nesten 40 prosent av kommunenes budsjetter går med til anskaffelser og kommunene har store utfordringer foran seg innen bl.a. helse- og omsorg som må løses gjennom økt innovasjon.

1.2.8. Effekten av innovative offentlige anskaffelser

Det finnes dessverre begrenset med forskningsbaserte evalueringer og vurderinger av IOA som politisk virkemiddel:

“Demand-side policies in general, and public procurement of innovation in particular, have been under-evaluated (Edler et al., 2012; OECD, 2011). This lack of evaluation “makes evidence-based policy making in this area difficult” (OECD, 2011; p.12).”

Like fullt finnes det enkelte studier som indikerer at IOA er et effektivt innovasjonspolitisk virkemiddel, særlig i kombinasjon med mer tradisjonelle tilbudsside-innovasjonsvirkemidler:

“Following Aschhoff and Sofka (2009), Guerzoni and Raiteri (2012) consider not just the effect of public procurement and R&D subsidies, but also how they may potentially interact. Using data of 5238 firms from the Innobarometer on Strategic trends in innovation between 2006-2008 and in the 27 EU Member States, Norway and Switzerland; they design a quasi-experimental framework to assess the causal effect of both, potentially coexisting policy tools. They found that public procurement not only tends to be more effective than R&D subsidies but also that strongest effects occur when the two policies interact.”²⁸

Samtidig konkluderer rapporten med at:

“... evidence of actual policy practice in this area is still scarce. ... when it exists, it is either too early to properly assess impact or no evaluation exists of such measures. Evaluations are limited in their scope and the methodologies adopted, and rarely has innovation been the main focus of the evaluations.”

Dette stemmer godt overens med andre evalueringer deriblant av SBIR (Small Business Innovation Research) i USA og Nederland og SBRI (Small Business Research Initiative) i Storbritannia.

Evalueringer av SBRI (Small Business Research Initiative)/SBIR (Small Business Innovation Research), Framtidens byer og Nasjonalt Program for Leverandørutvikling (LUP)²⁹

Det er gjort noen evalueringer av oppnåelsen til SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative)-lignende ordninger. Det mangler samtidig evalueringer som sammenligner politikkområdet «innovative offentlige anskaffelser» med andre alternativer. Det fåtall evalueringer som finnes av SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative) og til dels politikkområdet «innovative offentlige anskaffelser» mangler til dels klare resultater. I og med at SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative)-ordningene i stor grad er ordninger for «venture» kapital og ikke rene ordninger for offentlige anskaffelser fokuserer evalueringer av disse i tillegg i liten grad på offentlige anskaffelser og politikkområdet «offentlige anskaffelser».

Det har blitt påpekt at SBIR i USA utvelger selskaper etter sannsynligheten for at de vil gjøre det godt. Videre er det vist at selskaper med SBIR-støtte i næringer som allerede får høyest finansering fra privat «venture» kapital er de som gjør det best. SBIR-programmet har incentiver til å velge denne kategorien av selskaper som allerede har god nok tilgang på finansering. Programmet burde hellere fokusere på selskaper som ikke får finansering fra private aktører da disse selskapene kan gi samfunnsnytte som ikke de private aktørene tar inn over seg.

Økonometriske evalueringer peker på risikoen for at ordningen ikke skaper addisjonalitet. Andre evalueringene, med et forbehold om utilstrekkelig metodikk, finner at SBIR (Small Business Innovation Research)-ordningene i USA har resultert i etableringen av nye selskaper og arbeidsplasser. Samtidig er det også funnet at ordningene fører til en «crowding out» av privat finansiering som selskapene tidligere tiltrakk seg. Evalueringer har også funnet at selskaper som mottok støtte så høyere vekst i antall ansatte og mottok mer finansiering fra «venture» kapital enn selskaper som ikke mottok støtte via SBIR (Small Business Innovation Research).

Evalueringer av SBIR (Small Business Innovation Research) i Nederland viser at programmet har vært vellykket. Evalueringen viste at SBIR (Small Business Innovation Research) trakk frem nye selskaper og nye ideer, at selskapene som har mottatt støtte er små og at de samarbeider mer med andre selskaper og

²⁸ Uyarra, Elvira. (2012). Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation: Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention, Manchester Institute of Innovation Research. Tilgjengelig på: http://www.innovation-policy.org.uk/share/16_Review%20of%20Measures%20in%20Support%20of%20Public%20Procurement%20of%20Innovation.pdf

²⁹ OECD. The Innovation Handbook. Tilgjengelig på: <http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48136807.pdf>

forskningsinstitusjoner sammenlignet med selskaper som ikke deltok i SBIR (Small Business Innovation Research)-programmet.

Evalueringen av SBRI (Small Business Research Initiative)-programmet i Storbritannia har noe dårligere resultater enn forventet når det gjelder å styrke teknisk og vitenskapelig forskning. Problemene som ble fremhevet var mangelen på deltakende departementer, lav andel kontrakter til små selskap og at disse sjeldent var knyttet til utvikling av teknologi.

SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative)-evalueringene er gjennomgående enige om at nye evalueringer er nødvendig. Både for å kartlegge de økonomiske virkningene av programmene, forbedre programmene og for å spre «best practice». Det er også viktig å merke seg at selv om ordningene til dels har blitt evaluert, så er ikke disse evalueringene så detaljerte at de fremlegger programmene sammenlignet med andre alternative måter å oppnå de aktuelle målsetningene på.

Det er også gjort evalueringer av norske ordninger/virkemidler. «Framtidens byer» var en toårig prøveordning, administrert av Difi, som ga tilskudd for å gjennomføre innovative anskaffelser av miljøteknologi. Den hadde som målsetning å stimulere til flere innovative anskaffelser av miljøteknologi i deltagende byer, få erfaringer som kan brukes i andre byer, samt danne et grunnlag for å evt. videreføring (2012-2013). I 2013 ble det avsatt 1,7 mill. kroner, en relativt liten sum. Ordningen la vekt på samspill mellom brukere, fagmiljøer og leverandører, og det kunne søkes støtte til å dekke ekstrakostnader i forbindelse med slike aktiviteter, for eksempel behovsbeskrivelse, markedsundersøkelser og dialog med markedet, utforming av konkurransegrunnlag og evaluering av tilbud. Nasjonalt program for leverandørutvikling var en sentral samarbeidspartner. Ordningen ble evaluert av Difi i 2014 og evalueringen konkluderte med at prøveordningen hadde vært vellykket og burde videreføres.

Det er også gjort to evalueringer av Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) og LUPs prosjekter. Gevinstanalysen³⁰ av de to mest sentrale pilotene gjennomført av LUP etter metode for innovative offentlige anskaffelser dokumenterer meget gode resultater. Metoden LUP benytter har gitt betydelige gevinster for både brukere, leverandører og offentlige anskaffere.

«... pilotene alene har gitt netto økonomiske gevinster på MNOK 11,8-32,9. I tillegg kommer betydelige gevinster for brukere, blant annet i form av økt kvalitet. Dessuten viser analysene konturer av betydelige gevinster for samfunnet som helhet.»³¹

Videre finner sluttevalueringen av LUP at:

«... programmet har økt forståelsen, kunnskapen og kompetansen om innovative anskaffelser i innkjøps-Norge i tråd med hva man kunne forvente. En utfordring for arbeidet med å fremme bruk av innovative offentlige anskaffelser at man bare har gulrot, og ingen pisk. Dette kan være medvirkende årsak til at det kan tyde på at økt kjennskap ikke i like stor grad har latt seg overføre til økt gjennomføring av innovative anskaffelser.»³²

Resultatet stemmer godt overens med empiri innhentet av Menon gjennom bl.a. intervjuer. Forholdet mellom pisk og gulrot er også interessant med tanke på forskjellige finansieringsmetoder av SBRI/SBRI (Small Business Research Initiative), noe vi kommer tilbake til senere i rapporten (avsnitt «5. Kostnads-/budsjettmessige konsekvenser»).

³⁰ Analyse og Strategi og Multiconsult. Gevinstanalyse – bruk av metode for innovative offentlige anskaffelser. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/getfile.php/Bilder%202010-2014/Pilotnotater/Gevinstanalyser%20innovative%20anskaffelser.pdf>

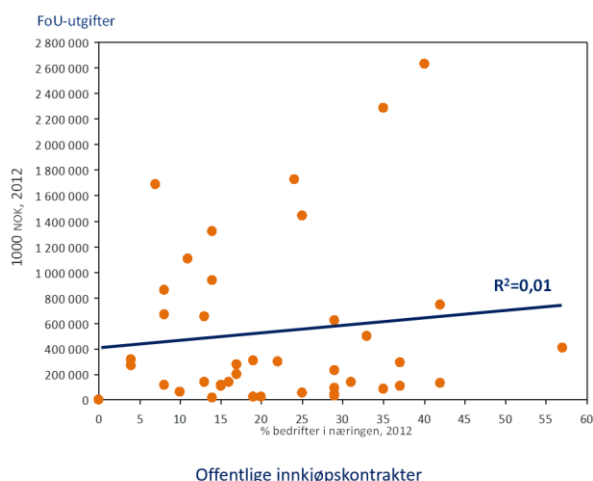
³¹ Nasjonalt program for leverandørutvikling. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/arkiv/okonomiske-gevinster-og-oekt-kvalitet-article1125-740.html>

³² Analyse og Strategi, Pöyry og Oslo Economics. Sluttevaluering av LUP. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/getfile.php/Bilder%202010-2014/Evalueringsrapporter/Sluttevaluering%20av%20nasjonalt%20program%20for%20leverand%C3%B8rutvikling.pdf>

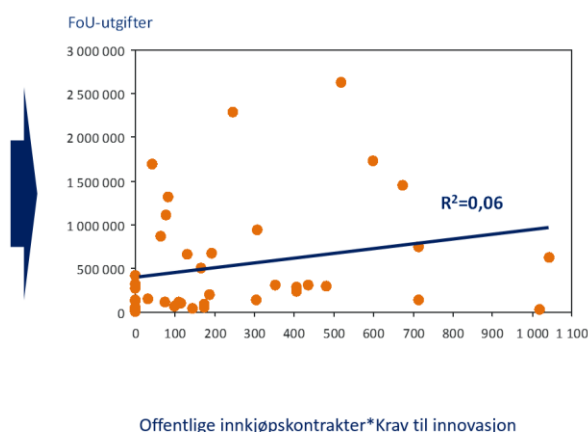
Innovative offentlige anskaffer i forhold til andre anskaffelsesmetoder³³

Menon har gjennomført en analyse av tall fra SSBs innovasjonsundersøkelse. Innovative offentlige anskaffelser kan potensielt ha større innovasjonsutløsende effekt enn tradisjonelle innovasjonspolitiske virkemidler. Leverandører som hadde krav om innovasjon i offentlige kontrakter (graf til høyre under), i motsetning til de som offentlige kontrakter uten krav (graf til venstre under), seksdoblet sine FoU-investeringer i løpet av måleperioden.

Ingen sammenheng mellom nærings FoU-utgifter og andel offentlige innkjøpskontrakter/leveranser til offentlig sektor...



... men klar sammenheng mellom FoU-utgifter og offentlige innkjøpskontrakter som inneholder krav til innovasjon



Figur 1-2: Krav til innovasjon i anskaffelser har stor effekt. Kilde: SSB Innovasjonsundersøkelsen 2012, Menon

Dette samsvarer også med konklusjoner fra den britiske Underpin-undersøkelsen³⁴ hvor 2/3 av de 800 spurte leverandørene sier at offentlig anskaffelser hadde en positiv innflytelse på innovasjon (selv om det ikke nødvendigvis var stilt eksplisitte krav til innovasjon i anskaffelsen).

Analyser av data viser at sammenlignet med andre anskaffelsesmetoder så har innovative offentlige anskaffelser (IOA) følgende virkninger:

- Øker kvaliteten på offentlige tjenester
- Øker effektiviteten i offentlig sektor
- Reduserer risikoen for å mislykkes ved skalering av prosjekter
- Reduserer «lock-in» til enkeltleverandører
- Reduserer tiden før produktet er på markedet
- Øker utnyttelsen av immaterielle rettigheter og resultater fra FoU

Videre har Menon tidligere utredet gevinsten av å profesjonalisere offentlige innkjøpsprosesser. Menon³⁵ dokumenterer at stat og kommune som et minimum kan spare omkring 10-15 prosent, tilsvarende 20-30 milliarder kroner årlig på å profesjonalisere innkjøpsprosessene. Dette dokumenteres gjennom intervjuer med aktører som har profesjonalisert innkjøpsprosessene, intervjuer med eksperter på området samt en omfattende mengde litteratur.

³³ European Commission. «Quantifying the impact of PCP in Europe - Study SMART2014-0009». Tilgjengelig på: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/quantifying-impact-pcp-europe-study-smart2014-0009>

³⁴ Underpin undersøkelsen (Edler, Georghiou, Uyarra, Yeow 2011-2013). Tilgjengelig på: <https://underpin.portals.mbs.ac.uk/>

³⁵ Menon. «Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser». Tilgjengelig på: http://akademikerne.no/filestore/File_library/Akademikerne_mener/Rapporter/Menon-offentligeinnkjop.pdf

Vi legger dermed til grunn at IOA som sådan trolig er et effektivt innovasjonsvirkemiddel som bidrar til å bevege innovasjonspolitikken i retning av mer etterspørselsside-orientering.

I det følgende tar vi utgangspunkt i todelingen i anskaffelser av innovasjon og innovasjon i anskaffelser som vi har presentert i rapporten, for så å diskutere om det er behov for nye eller endrede ordninger/insentiver for risikoavlastning innenfor disse to områdene.

1.3. Klimavennlige innovative offentlige anskaffelser (IOA)

Norsk klimapolitikk

Klimaforlikene fra 2008 og 2012 har fem mål³⁶:

- *Norge skal overoppfylle Kyoto-forpliktelsen med 10 prosentpoeng i første forpliktelsesperiode.*
- *Norge skal fram til 2020 påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990.*
- *Norge skal være karbonnøytralt i 2050.*
- *Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030³⁷.*

Ved behandling av Klimameldingen i Stortinget i juni 2012 ble det vedtatt 14 forslag til klimatiltak som sammen med klimameldingen danner grunnlaget for norsk klimapolitikk.³⁸ Av disse var blant annet opprettelsen av et fond for klima, fornybar energi og energiomlegging med utgangspunkt i Enovas Grunnfond.

Norges indikative klimaforpliktelse for 2030³⁹ kommer frem gjennom Stortingsmelding 13. 2015:

- *Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990.*
- *Norge vil gå i dialog med EU om å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU, med et klimamål på minst 40 prosent i 2030 sammenlignet med 1990-nivået. Regjeringen vil fram mot klimakonferansen i Paris i desember 2015 arbeide for en intensjonsavtale med EU om felles oppfyllelse.*

Avtalen innebærer felles oppfyllelse med EU⁴⁰:

- *I kvotepliktig sektor vil Norge bidra til gjennomføring av utslippsreduksjoner på 43 prosent sammenlignet med 2005 innenfor EUs kvotesystem. – Norge vil også bidra til utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor ved at det fastsettes et nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor på linje med sammenlignbare EU land.*

³⁶ Regjeringen. «Klimaforliket». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>

³⁷ Regjeringen. «Klimaforliket». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>

³⁸ Stortinget. «Norsk Klimapolitikk». Meld St. 21 (2011-2012), Innst. 390 S (2011-2012). Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=52754>

³⁹ Regjeringen. «Meld. St. 13. 2015. «Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/07eab77cc38f4085abb594a87aa19f10/no/pdfs/stm201420150013000dddpdfs.pdf>

⁴⁰ Regjeringen. «Meld. St. 13. 2015. «Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/07eab77cc38f4085abb594a87aa19f10/no/pdfs/stm201420150013000dddpdfs.pdf>

- EU legger opp til at noen av kuttene i ikke-kvotepliktig sektor kan gjennomføres ved kjøp av kvoter i EUs kvotesystem eller gjennomføring av klimatiltak i andre EU-land. Norge vil benytte seg av denne fleksibiliteten på lik linje med EU-land.

Forpliktelsen resulterer i at Norge vil implementere samme regulering og tiltak som resterende EU-land. I praksis vil altså Norge få en felles klimapolitikk med EU. Dette vil bl.a. til dels gjøre at norsk næringsliv ikke blir stilt overfor dårligere konkurransevilkår enn noen av våre viktigste handelspartnerne.

Det fremgår også av Stortingsmeldingen⁴¹ at Norge skal ha et langsiktig mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050. Norsk klimapolitikk trekkes frem, herunder fem prioriterte innsatsområder:

- Reduserte utslipp i transportsektoren
- Utvikling av lavutslippsteknologi i industrien og ren produksjonsteknologi
- CO₂-håndtering
- Styrke Norge som leverandør av fornybar energi
- Miljøvennlig skipsfart

Det fremkommer også at innovasjon og utvikling av teknologiske løsninger står sentralt i norsk klimapolitikk.

Det er videre opprettet et utvalg som skal utrede en strategi for grønn konkurransekraft. I mandatet står følgende⁴²:

«Utvikling av teknologiske løsninger vil være viktig for å styrke grønn konkurransekraft. Målet må være at norsk næringsliv både skal bidra til å utvikle gode teknologiske løsninger og kunne ta i bruk ny teknologi utviklet i andre land som kan gi reduserte klimagassutslipp, både ute og hjemme.»⁴³

Innovasjon og utvikling av teknologiske løsninger står sentralt i norsk klimapolitikk. Klimapolitikken står også sentralt i norsk innovasjonspolitik. Dette fremkommer blant annet i den siste stortingsmeldingen om innovasjon, «Et nyskapende og bærekraftig Norge»⁴⁴. Arbeid for å ta klima- og miljøhensyn og fremme innovasjon er ofte sammenfallende⁴⁵.

Klima- og lavutslippsinnovasjon i Norge

Mens næringslivets utgifter til forskning og utvikling er rimelig stabile år for år, har andelen som går til fornybar energi vært fallende de siste årene. I 2013 var utgiftene til FoU innen dette feltet på om lag 300 millioner kroner. Det er en halvering siden toppåret 2009. Videre har antallet patentsøknader innen fornybar energi og CO₂-håndtering sunket. I 2013 ble det kun levert en fjerdedel av antallet søknader som kom i 2010.

Samtidig viser private investeringer i norske vekstselskaper innen energirelatert virksomhet samme trend. Investeringene i 2014 utgjorde om lag 10 prosent av investeringene i toppårene 2009 og 2010⁴⁶.

⁴¹ 41 Regjeringen. «Meld. St. 13. 2015. «Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/07eab77cc38f4085abb594a87aa19f10/no/pdfs/stm201420150013000ddd.pdf>

⁴² Regjeringen. «Mandat for et utvalg som skal utrede en strategi for grønn konkurransekraft». Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/contentassets/6adb905ccac94bf6a5997f01101bf22f/mandat_ekspertutvalg_gronn_konkurransekraft.pdf

⁴³ Regjeringen. «Grønn konkurransekraft». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/solberg/Regjeringens-satsingsomrader/Regjeringens-satsingsomrader/konkurransekraft-for-norske-arbeidsplasser1/gronn-konkurransekraft/id2358315/>

⁴⁴ St.meld. nr. 7 (2008-2009). Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2008-2009-/id538010/>

⁴⁵ Menon Business Economics (2010), «Miljøteknologi og nasjonale fortrinn – miljøteknologiområder i Norge med potensial for internasjonal vekst»

⁴⁶ Ivar Slengesol, utlånsdirektør industri og miljøteknologi i Eksportkreditt Norge og Øyvind Leiestad, programdirektør i Enova. Teknisk ukeblad. «Vi trenger flere som vil legge penger i fornybar-energitknologi». Tilgjengelig på: <http://www.tu.no/meninger/2016/01/23/vi-trenger-flere-som-vil-legge-penger-i-fornybar-energitknologi>

Stortinget har også bedt regjeringen forberede opprettelse av Fornybar AS («Greenfund»). Fondet skal sammen med private kunne investere i selskaper som utvikler og benytter grønn teknologi, herunder for eksempel fornybar energi, hydrogen, energilagring, transportløsninger med lave klimetrykk, reduksjon, fjerning, transport og lagring av CO₂, energieffektive industriprosesser, og innrettet slik at selskapet forventes å gi markedsmessig avkastning over tid. Stortinget ber regjeringen utrede hvordan et slikt selskap kan operasjonaliseres når det gjelder investeringsmandat, organisering, budsjettering og om det vil virke utløsende på denne typen investeringer i lys av eksisterende virkemidler, samt om slike investeringer bør begrenses til Norge eller ha globalt mandat. Det tas sikte på at fondet over tid får en forvaltningskapital på 20 mrd. kroner.

Begge disse initiativene, Grønn Konkurranseskraft og Fornybar AS, har berøringspunkter mot innovative offentlige anskaffelser og da klimavennlige offentlige anskaffelser spesielt. I det følgende ser vi nærmere på hvordan offentlige anskaffelser kan bidra til å nå klimapolitiske mål.

IOA som virkemiddel for å nå klimapolitiske mål

Offentlige anskaffelser blir i stadig større grad brukt til å nå andre målsetninger enn primærmålsetningen «beste produkt til best pris». Klima og miljø er det område hvor vi er kommet lengst i å bruke anskaffelser som strategisk virkemiddel for å løse samfunnsutfordringer⁴⁷.

En undersøkelse konkluderte med at «... rundt 70 millioner tonn CO₂-ekvivalenter globalt kan knyttes til konsum i Norge (Klima- og forurensningsdirektoratet 2010e). Av dette er det estimert at anskaffelser i offentlig virksomhet står for 13 millioner tonn, hvis vi inkluderer offentlig sektors andel av kapitalinvesteringer.»⁴⁸

Det synes rimelig at offentlig sektor bidrar til at klimabelastningene knyttet til offentlige innkjøp blir så små som mulig. Videre for å sikre at norsk næringsliv går foran i utvikling og bruk av ny teknologi, er det viktig at det offentlige bevisst vektlegger klima- og lavutslipp i sine anskaffelser på området. Offentlig sektor kan oppnå dette ved å gå foran og vise vei når de utfører anskaffelser.

Det klimapolitiske potensialet knyttet til IOA

Det offentlige forventes å kjøpe inn varer og tjenester for over 500 milliarder kroner i 2016⁴⁹. Disse anskaffelsene representerer betydelige klimautslipp.

«... rundt 70 millioner tonn CO₂-ekvivalenter globalt kan knyttes til konsum i Norge (Klima- og forurensningsdirektoratet 2010e). Av dette er det estimert at anskaffelser i offentlig virksomhet står for 13 millioner tonn, hvis vi inkluderer offentlig sektors andel av kapitalinvesteringer.»⁵⁰

Innretningen av anskaffelsene har betydning for innovasjon og vekst i næringslivet generelt og for klima og lavutslippsløsninger spesielt. Målet i Norge er at klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser skal bidra til en effektiv offentlig sektor, et konkurransedyktig næringsliv og at klima- og miljøbelastningen minimeres.

Det offentlige kan som kunde gå foran og påvirke utviklingen av lavutslippsløsninger i betydelig grad gjennom sin innkjøpsmakt. Det synes videre rimelig at offentlig sektor bidrar til at klimabelastningene knyttet til offentlige innkjøp blir så små som mulig.

⁴⁷ OECD. Government at a Glance (2015): A dashboard of key indicators to help you analyse international comparisons of public sector performance.

⁴⁸ Miljødirektoratet. «Klimakur 2020». Tilgjengelig på: <http://miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2590/ta2590.pdf>

⁴⁹ Menons framskrivninger (prognose) basert på veksten i offentlige anskaffelser de siste ti årene tilsier at vi passerer 500 milliarder kroner i 2016, kanskje allerede i 2015. Tilgjengelig på: <http://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/frokostmoter/2015/skogli.pdf>

⁵⁰ Miljødirektoratet. «Klimakur 2020». Tilgjengelig på: <http://miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2590/ta2590.pdf>

Tidligere studier av Menon⁵¹ viser at krevende kunder utgjør den viktigste driveren av innovasjon. Samtidig har Menon tidligere funnet at graden av kundedrevet innovasjon er spesielt liten på klima- og lavutslippsområdet⁵². Dette tilsier at det kan være et spesielt stort mulighetsrom på dette området.

Videre har Bergfald Miljørådgivere i 2010 gjennomført en utredning på oppdrag for Difi og Miljødirektoratet (da SFT)⁵³. De vurderte erfaringer med anskaffelsesfaglige metoder som har ført til utvikling av ny klima- og miljøteknologi. Som en del av dette identifiserte de mulige satsingsområder hvor norske industrier som utvikler internasjonalt ledende miljøteknologier eller har potensial til å bli ledende hvis offentlig sektor bidrar til å skape et hjemmemarked gjennom bruk av offentlige anskaffelser. Dette var primært teknologiområder innenfor sektorene bygg, IKT og transport. Det ble videre identifisert 13 teknologiområder, innenfor disse tre sektorene, med spesielt stort potensiale og hvor det aktivt burde stimuleres til prosjekter. Rapporten ble utarbeidet i forbindelse med forrige regjeringens strategi for miljøteknologi – næringsutvikling og grønn vekst.

Dette bekreftes av Forum for miljøteknologi som i et høringsnotat⁵⁴ fremhever at Norge har tunge posisjoner i globale næringer med stor betydning for miljøet. Dette inkluderer bl.a. maritim næring, prosessindustri og energiproduksjon. Utvikling av gode løsninger i Norge innen disse næringsområdene kan dermed gjøre en stor global forskjell for klima og miljø.

Oppsummert ser vi at følgende sektorer/områder med særlig potensiale peker seg ut:

- Transportsektoren (både til lands og til vanns)
- Utvikling av lavutslippsteknologi og ren produksjonsteknologi
- CO2-håndtering
- Fornybar energi
- IKT
- Bygg

Disse områdene i tillegg til områdene vil kunne være potensielle satsingsområder bl.a. sett i forhold til innovasjonspotensial og potensialet for reduksjon av klimagassutslipp og miljøbelastninger både i Norge og globalt.

Flere andre utredninger (bl.a. Menon)⁵⁵ har pekt på at Norge bør innføre nye virkemidler/ordninger for å styrke insentivene for IOA både generelt og spesielt i forhold til klima. Næringslivet innenfor klima- og lavutslippsløsninger ser på et fond eller finansiell ordning som et svært viktig virkemiddel for å skape et hjemmemarked og som springbrett til eksport⁵⁶. Det er videre pekt på at en rekke land som Storbritannia,

⁵¹ E.g. Menon Business Economics (2009), «Spørreundersøkelse i bedrifter som leverer miljøteknologi knyttet til teknologistatus, barrierer og forslag til tiltak»

Menon Business Economics (2010), «Miljøteknologi og nasjonale fortrinn – miljøteknologiområder i Norge med potensial for internasjonal vekst»

Menon Business Economics (2014), «Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester» OECD (2011), «Innovation Strategy, Demand-side innovation policies»

⁵² Menon Business Economics (2010), «Miljøteknologi og nasjonale fortrinn – miljøteknologiområder i Norge med potensial for internasjonal vekst»

⁵³ Bergfald & co (2010), «Offentlige anskaffers rolle i utviklingen av miljøteknologi»

⁵⁴ Forum for miljøteknologi. «Høringsuttalelse til forslag til statsbudsjett 2015: Miljøteknologiordningen må styrkes». Tilgjengelig på: <http://forumformiljoteknologi.no/wp-content/uploads/2014/10/20141021finanskomiteen-b.pdf>

⁵⁵ E.g. Menon Business Economics (2009), «Spørreundersøkelse i bedrifter som leverer miljøteknologi knyttet til teknologistatus, barrierer og forslag til tiltak»

Menon Business Economics (2010), «Miljøteknologi og nasjonale fortrinn – miljøteknologiområder i Norge med potensial for internasjonal vekst»

Menon Business Economics (2014), «Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester»

⁵⁶ Menon Business Economics (2009), «Spørreundersøkelse i bedrifter som leverer miljøteknologi knyttet til teknologistatus, barrierer og forslag til tiltak»

Bergfald & co (2010), «Offentlige anskaffers rolle i utviklingen av miljøteknologi»

Nederland og Finland har ulike finansielle og ikke-finansielle ordninger som synes å styrke insentivene for IOA, både for innkjøper og for leverandør.

En spesifikk ordning/virkemiddel foreslått er risikoavlastning for innovative offentlige anskaffelser på klima og lavutslippsområdet. Dette har blant annet blitt anbefalt av *Programrådet for miljøteknologi*⁵⁷ bestående av bl.a. Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd, Enova, Difi og Miljødirektoratet. Som ett av flere råd i forbindelse med videreutvikling av strategi for næringsutvikling og grønn vekst foreslo disse etablering av en støtteordning for å redusere risiko knyttet til innkjøp av kompetanse.

Ordninger/virkemidler for å fremme klimavennlige offentlige anskaffelser

I Norge finnes det noen generelle ordninger/virkemidler som bidrar til innovasjon gjennom offentlige anskaffelser:

- Innovasjon Norges offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) og Miljøteknologiordningen⁵⁸
- Nasjonalt program for leverandørutvikling (NHO, KS og Difi)
- Kompetansetiltak gjennom Difi
- Enovas støtte til offentlige anskaffelser
- Loven om offentlige anskaffelser og implementeringen av denne

Enkelte av disse aktørene har klima- og miljø som egne satsingsområder. For eksempel har Nasjonalt program for leverandørutvikling i sin nye programperiode (2015-2019) *grønt skifte* som en av tre hovedsatsingsområder.⁵⁹ Samtidig dekker ikke dagens virkemiddelapparat behovet for risikoavlastning for å sikre reduserte klimautslipp. Dette bekreftes bl.a. gjennom evalueringen⁶⁰ av Nasjonalt program for leverandørutvikling hvor manglende risikoavlastning trekkes frem som en av flaskehalsene.

Loven om offentlige anskaffelser stiller krav om at det ved planlegging av den enkelte anskaffelse skal tas hensyn til miljømessige konsekvenser av anskaffelsen (loven § 6). Denne bestemmelsen ble innført i norsk regelverk i 2001. Difi fikk i 2007 ansvar for å gjennomføre handlingsplanen «Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser»⁶¹ på nasjonalt nivå. Difi skal også følge opp regjeringens strategi for klima- og lavutslippsteknologi når det gjelder offentlige anskaffelser og innovative innkjøp⁶². Difi har per i dag bl.a. en egen dedikert guide for hvordan gå frem for å kjøpe miljøvennlig⁶³.

Kan man forvente at regelverksendringer er utløsende for klima- og lavutslippsinnovasjon? Menon⁶⁴ har gjort en gjennomgang av hvordan regelverksendringer driver utvikling av klima- og miljøteknologi. Hypotesen var at fremtidige regelendringer kan være en viktig driver for utvikling av klima- og miljøteknologi. Funnene ved undersøkelsen bekreftet kun delvis hypotesen; regelendringer kan medføre behov for utvikling av ny teknologi, men i få tilfeller. Regelverksendringer medfører at kravene blir strengere, men oftest kun opp til dagens teknologiske nivå. Størst virkning har regelverksendringer annonsert lang tid i forveien. Markedet får da

⁵⁷ E.g. Menon Business Economics (2009), «Spørreundersøkelse i bedrifter som leverer miljøteknologi knyttet til teknologistatus, barrierer og forslag til tiltak»

Menon Business Economics (2010), «Miljøteknologi og nasjonale fortrinn – miljøteknologiområder i Norge med potensial for internasjonal vekst»

Menon Business Economics (2014), «Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester» OECD (2011), «Innovation Strategy, Demand-side innovation policies»

⁵⁸ Innovasjon Norges Miljøteknologiordning har støttet el-ferge-konsortiet Norled med 26 mill. kroner. Tilgjengelig på: <http://www.innovasjonnorge.no/PageFiles/466102/MILTEK%20EKSEMPLER%20mars%202014.pdf>

⁵⁹ LUP. Klima og miljø. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/klima-og-miljoe/>

⁶⁰ Analyse & Strategi og Oslo Economics (2015) NHO/KS Nasjonalt program for leverandørutvikling - Gevinstanalyse – bruk av metode for innovative offentlige anskaffelser

⁶¹ Regjeringen. «Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/planer/2007/t-1467-miljo--og-samfunnsansvar-ioffent.html?id=473352

⁶² Strategi for økt innovasjon i offentlige anskaffelser 2013.

⁶³ Difis hjemmesider for offentlige anskaffelser, tema miljø. Tilgjengelig på: <http://www.anskaffelser.no/tema/miljo>

⁶⁴ Menon Business Economics (2010), «Miljøteknologi og nasjonale fortrinn – miljøteknologiområder i Norge med potensial for internasjonal vekst»

anledning til tilpasse seg de nye reglene før de implementeres, ved at nødvendig teknologi utvikles og implementeres. Reglene kan i dette tilfellet være strengere. Samtidig er det i flere tilfeller ikke tilstrekkelig med regelverksendringer. Det vil da være nødvendig med økonomisk stimulans. Et typisk felt der økonomisk stimulans er nødvendig for å drive teknologiutviklingen vesentlig fremover er innen ny fornybar energi.

I slutten av 2015 leverte «grønn skattekommisjon» sin rapport. Utvalget peker bl.a. på den politiske usikkerheten markedet for klimateknologi står over for

«... kan være et tilleggsargument for å stimulere til innovasjon innen miljøteknologier. Markedene ... avhenger av fremtidig miljøpolitikk. Dersom det er usikkerhet (politisk risiko) om fremtidig miljøpolitikk, kan dette påvirke utviklingen av teknologi i dag. ... Denne risikoen kommer på toppen av tradisjonell risiko. ... (Mazzucato 2013).»⁶⁵

Videre peker utvalget på at «Støtte til teknologiutvikling vil som regel ikke være tilstrekkelig til at miljøvennlig teknologi tas i bruk.»⁶⁶ Skatter og avgifter trekkes frem som et viktig virkemiddel. Hverken «grønn skattekommisjon» eller rapporten «*virkemidler som kan fremme utvikling og bruk av miljøteknologi*»⁶⁷ nevner klimavennlig- og innovative offentlige anskaffelser som virkemiddel.

Dagens avgiftsnivå er ikke høyt nok med tanke på å nå Norges klimamål, men da avgiftsnivået allerede er høyt og man må unngå tap av konkurransekraft vis-a-vis utlandet bør vi også se til andre virkemidler. Offentlige anskaffelser har lenge vært brukt for å oppnå politiske målsettinger knyttet til klima og miljø. Dette bør de også gjøre fremover.

Forum for miljøteknologi⁶⁸ kommer i et høringsnotat med forslag som kan bidra til å styrke miljøinnholdet i offentlige innkjøp. Utspillet er basert på en intervju- og drøftingsprosess med tilbydere av varer og tjenester til offentlig sektor, Difi, Miljødirektoratet og Miljøverndepartementet. Hovedkonklusjonene er at:

- *Miljøperspektivet er i begrenset grad til stede når innkjøperen møter leverandørene i anskaffelsesprosessen selv om reglene om offentlige anskaffelser ikke i seg selv er en begrensning*
- *Miljøintensjonene og –innholdet reduseres på ulike måter på veien frem mot anskaffelsen og leveransen*

Rapporten finner også at det i dag er to store hull i virkemiddelapparatet for klima- og lavutslippsteknologi:

- *Tilgangen på virkemidler er for lav i pilot- og demonstrasjonsfasen. Miljøteknologiordningen er rettet mot denne fasen, men tilgjengelige midler er svært lavt i forhold til behovet*
- *I fullskala- og markedsintroduksjonsfasen mangles virkemidler for annet enn klimateknologi. Gjennom Enova og Energifondet er det tilgjengelige midler til fullskalatesting og markedsintroduksjon av klima- og energiteknologi, men ikke til annen miljøteknologi (f.eks. utslipp til sjø)*

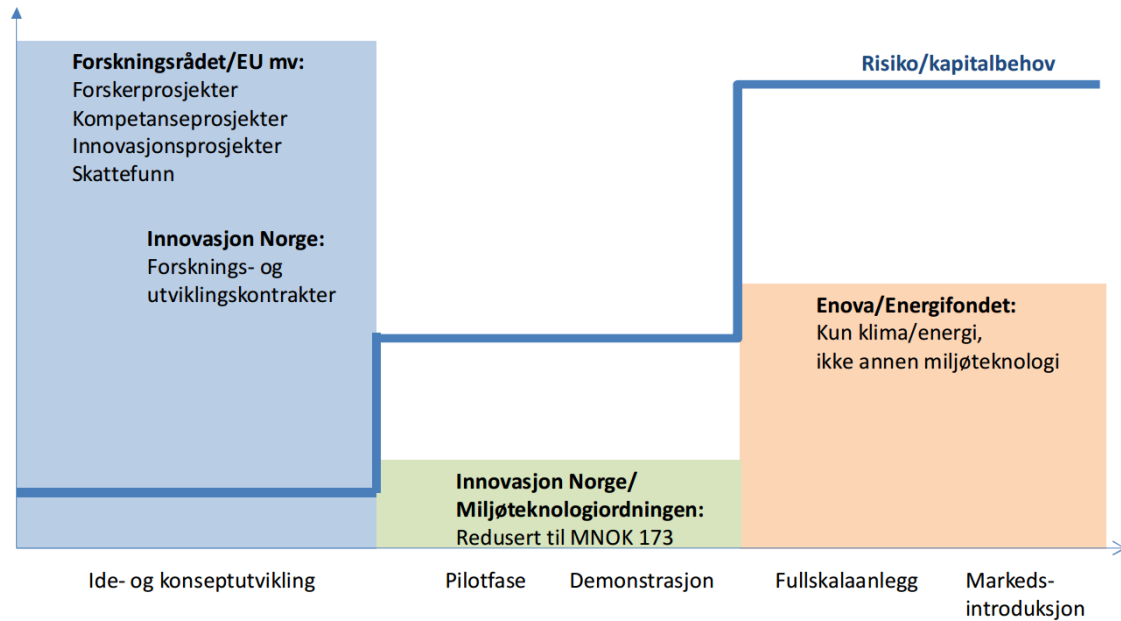
Figuren under er ment å illustrere hullene i virkemiddelapparatet.

⁶⁵ Regjeringen. Grønn Skattekommisjon. FOU 15 2015. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/38978c0304534ce6bd703c7c4cf32fc1/no/pdfs/nou201520150015000dddpdfs.pdf>

⁶⁶ Regjeringen. Grønn Skattekommisjon. FOU 15 2015. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/38978c0304534ce6bd703c7c4cf32fc1/no/pdfs/nou201520150015000dddpdfs.pdf>

⁶⁷ Golombek, Greaker og Kverndokk. «Virkemidler som kan fremme utvikling og bruk av miljøteknologi». Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/contentassets/ea2de2ab99474b96b9fe163e0eb7a5a5/cree_miljoteknologi.pdf

⁶⁸ Forum for miljøteknologi. «Høringsuttalelse til forslag til statsbudsjett 2015: Miljøteknologiordningen må styrkes». Tilgjengelig på: <http://forumformiljoteknologi.no/wp-content/uploads/2014/10/20141021finanskomiteen-b.pdf>



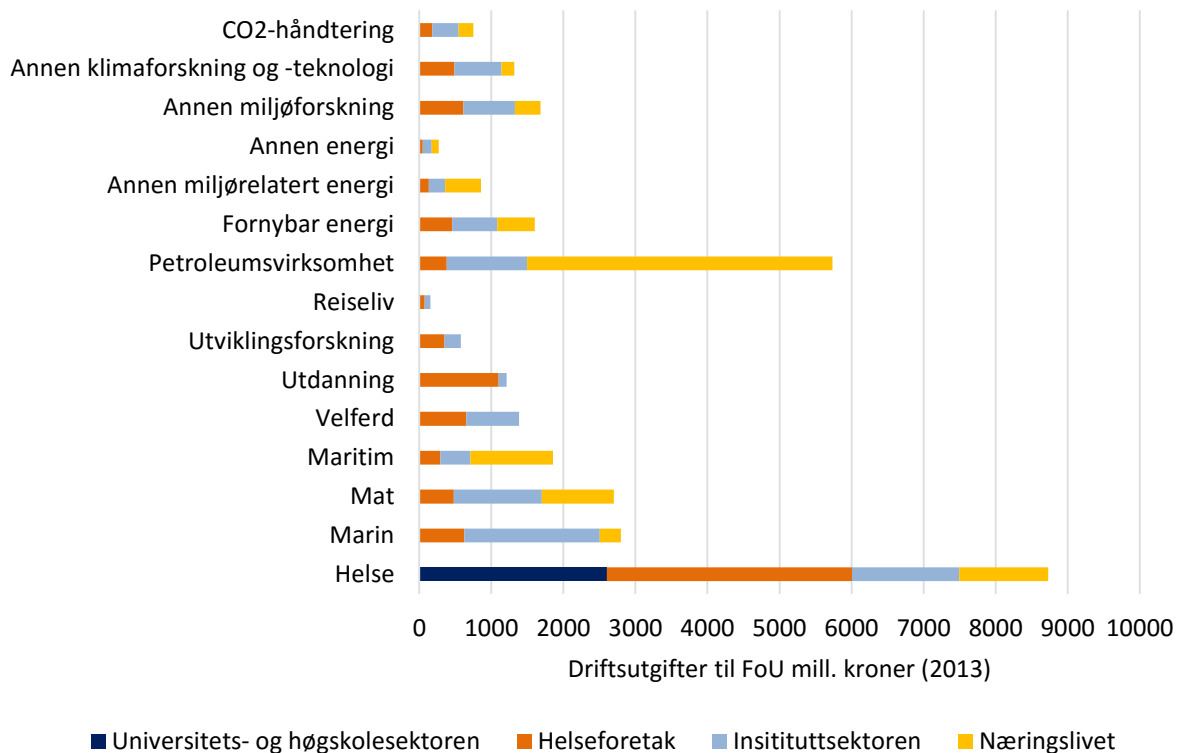
Figur 1-10: Store hull i det som bør være et heldekkende virkemiddelapparat for klima- og lavutslippsteknologi. Kilde: Forum for miljøteknologi⁶⁹

Andre undersøkelser⁷⁰ rundt FoU-fasen for klima- og lavutslippsteknologi spesielt, finner at klimavennlig/grønn FoU burde subsidieres mer enn annen FoU. Det pekes på at grønn teknologi er relativt lite utviklet og dyr i bruk, og at det dermed blir lite etterspørsel etter slik teknologi og videre at insentivene for grønn FoU er for små. Et av funnene er at grønn FoU bør subsidieres for å få til et skifte til ren energiproduksjon, samt at karbonavgifter er mindre effektive. Dette begrunnes bl.a. med at etterspørselen fra markedet ikke gir riktige innovasjonsinsentiver. Mer generelt er det slik at om utslippspolitikken ikke er effektiv (for lav pris på utslipp, eller stor usikkerhet om fremtidig pris), vil det være en såkalt «second-best» løsning å støtte teknologiutvikling mer for å kompensere for manglende etterspørsel etter klimateknologi i markedet. Særsilt støtte til grønn FoU kan også være et selvstendig argument gitt at klimateknologier er nye og lite utviklede. Videre tyder nyere empirisk forskning på at de eksterne effektene av kunnskaps-«spillovers» er større for grønn FoU enn annen FoU. Dette kan bl.a. skyldes at grønne teknologier er umodne i forhold til andre.

Som figuren under viser er satsingen på klimaforskning betydelig i Norge. Samtidig er ikke utviklingen av nye klima- og lavutslippsløsninger, innovasjon eller output, på nivå med forskningsinnsatsen. Satsing på klimavennlige offentlige anskaffelser kan dermed også være begrunnet i at vi kan få mer kommersiell anvendelse av forskningen ved å stimulere etterspørselssiden mer. Med andre ord ser vi det samme her som for innovasjon generelt: mye offentlig stimulans og virkemiddelbruk på tilbudssiden, men relativt lite på etterspørselssiden innebærer en skjevhet som gir et potensielt samfunnsøkonomisk tap i det forskningen ikke kommer til faktisk anvendelse og gevinstene ikke blir realisert.

⁶⁹ Forum for miljøteknologi. «Høringsuttalelse til forslag til statsbudsjett 2015: Miljøteknologiordningen må styrkes». Tilgjengelig på: <http://forumformiljøteknologi.no/wp-content/uploads/2014/10/20141021finanskomiteen-b.pdf>

⁷⁰ Acemoglu mfl. (2012) i Magma. «Norsk klimapolitikk i et globalt perspektiv». Tilgjengelig på: <https://www.magma.no/norsk-klimapolitikk-i-et-globalt-perspektiv>



Figur 1-11: Hvilke temaområder forsker vi på? Kilde: Regjeringen⁷¹

Klimapolitiske virkemidler rettet mot markedet, støtteordninger i FoU-fasen og kundedrevet innovasjon er ansett som viktige drivere for utvikling av klima- og lavutslippsløsninger. Manglende etterspørselsdrevet innovasjon er en betydelig barriere for utvikling av innovasjon generelt også, men spesielt for klimavennlige lavutslippsløsninger. Menon viser at klima- og lavutslippsteknologi sammenlignet med andre områder har en betydelig lavere andel av etterspørselsdrevet innovasjon.⁷² Det offentlige kan derfor spille en viktig rolle gjennom etterspørsel.

Samtidig finnes det noen tidligere erfaringer fra Norge. Som allerede nevnt ble det etablert en prøveordning for innovative anskaffelser av klima- og lavutslippsteknologi i *Framtidens byer* og evalueringen av ordningen konkluderte med at den burde videreføres⁷³. Ordningen fungerte i noen grad på samme måte som SBIR (Small Business Innovation Research) og «SBIR-lignende» ordninger i utlandet.

Klima som eget mål i offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser har allerede i flere tiår blitt benyttet til å nå andre målsettinger enn primærmålsettingen «beste produkt til best pris». Klima- og miljøpolitikk er blant de aller mest fremtredende såkalte sekundærmål for offentlige anskaffelser og adskillig mer utbredt i OECD-land enn for eksempel generelle innovasjonspolitiske

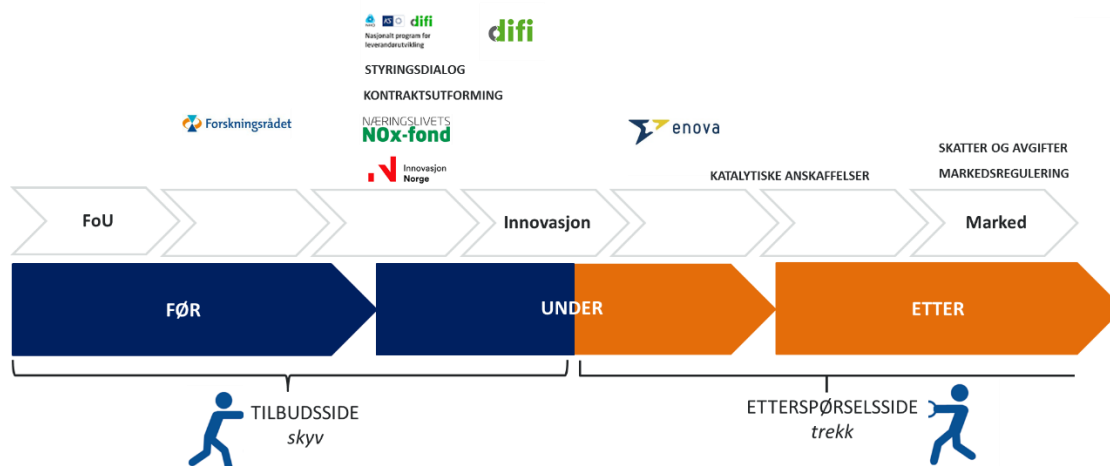
⁷¹ Regjeringen. «Forskningsbarometeret 2015». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d931558128774ac8932cf41033eb1c9e/forskningsbarometeret-2015.pdf>

⁷² Menon Business Economics (2014), «Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester»
Menon Business Economics (2015), «Nye offentlige virkemidler for støtte til pilot- og demonstrasjonsanlegg»

⁷³ Regjeringen. Nyhetsarkiv. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by-og-stedsutvikling/framtidensbyer/aktuelt-2/nyhetsarkiv/tilskuddsordning-ga-innovative-anskaffel/id751147/>

I Norge ble klima og (særlig) miljø en slik *sekundærmålsetting* for offentlige anskaffelser allerede på 1990-tallet. Stiftelsen *GRIP* («Grønt i praksis»), som blant annet tilbød veiledere og innkjøpsmetoder, ble stiftet i 1996 av Miljøverndepartementet og styrt i samarbeid med NHO, LO, Virke, KS, Norges Naturvernforbund og Statens forurensningstilsyn (SFT). GRIP hadde som mål å bidra til å oppfylle målsettingene om bærekraftig produksjon og forbruk. Ved å forene miljø, markedsinnsikt og organisasjonstiltak hadde GRIP som mål å bidra til en bærekraftig utvikling i norske private og offentlige virksomheter. Aktøren skulle utvikle og spre innkjøpsmetoder som forener økt verdiskapning med redusert ressursbruk og miljøbelastning. Ordningen pekte blant annet på funksjonskrav som et viktig metode for å oppnå de overnevnte sekundærmålsettingene. Norge fikk videre en egen miljøpolitikk for statlige innkjøp i 2007⁷⁴: Statlige virksomheter skal organisere anskaffelser slik at man legger systematisk og bevisst vekt på miljøhensyn. Difi har i dag hovedansvaret for forvaltningen av klima- og miljømål knyttet til offentlige anskaffelser⁷⁵.

I kontrast til innovasjonspolitikken generelt og virkemidler under denne (Innovasjon Norge, Norges forskningsråd osv.) har klimapolitikken både såkalte *etterspørselssidevirkemidler* og *tilbudssidevirkemidler*.



Figur 1-12: Innovasjonspolitik i form av tilbudsside skyv (FoU-støtte osv.) og etterspørselsside trekk (dra) (markedsstimulerende politikk)

Figuren over beskriver prosessen ved anskaffelser. «Før» peker på fasen før anskaffelsen finner sted, «under» peker på fasen hvor anskaffelsen er i prosess, mens «etter» peker på fasen etter anskaffelsen er fullført.

Når det gjelder etterspørselssidevirkemidler brukes både skatter, avgifter og markedsregulering for å endre etterspørselen etter enkelte produkter og tjenester i en klimavennlig retning (for eksempel avgiftsregimet for elbiler). Tilbudssidevirkemidler innenfor klimapolitikken overlapper i stor grad med ordninger i innovasjonspolitikken. Men det gis også støtte til klimavennlige tiltak som ikke nødvendigvis kategoriseres som innovasjon. Enkelte støtteordninger fokuserer dessuten på å stimulere markedene og etterspørsel etter klimavennlige løsninger, som for eksempel flertallet av Enovas støtteordninger.

Selv om klimapolitikken allerede benytter etterspørselsvirkemidler overlapper disse i liten grad med virkemiddelet som klimavennlige innovative offentlige anskaffelser representerer. Økt bruk av offentlige

⁷⁴ Regjeringen. «Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/planer/2007/t-1467-miljo--og-samfunnsansvar-ioffent.html?id=473352

⁷⁵ <http://www.anskaffelser.no/miljo>

anskaffelser for å fremme klimapolitiske målsetninger bidrar dessuten til både utvikling av en bærekraftig offentlig sektor og nye arbeidsplasser innen klimateknologi, i tillegg til å realisere det overordnede klimapolitiske målet om lavere utslipp av klimagasser.

Som nevnt er både klimavennlige innovative offentlige anskaffelser og grønne skatter begge etterspørselsvirkemidler. Samtidig har de to virkemidlene forskjellige karakteristika utover deres overordnede virkemåte. Grønne skatter virker som en demper på aktivitetene de beskatter, og trekker dermed denne aktiviteten over til andre alternativer. Alternativene vil ikke nødvendigvis være de beste. Samtidig innbringer grønne skatter også inntekt for staten. Klimavennlige offentlige anskaffelser på sin side bidrar ved at de direkte fjerner eller reduserer etterspørselen fra enkelte områder og videre skaper eller øker etterspørselen på andre områder. Klimavennlige offentlige anskaffelser kunne stimulere etterspørselen mer direkte sett i forhold til skatter. På kort sikt vil ofte innovative offentlige anskaffelser og klimavennlige innovative offentlige anskaffelser være dyrere enn «ordinære» anskaffelser, mens de på lang sikt vil kunne være rimeligere og spesielt hvis målt som den totale samfunnskostnaden. Samtidig er det ikke slik at grønne skatter treffer alle områdene som offentlige anskaffelser dekker. Disse to virkemidlene kan dermed være komplementære.

LO og NHO⁷⁶ peker videre i en felles rapport på at langsiktighet og forutsigbarhet er spesielt viktig for å bringe frem nye løsninger på klimaområdet og at offentlige anskaffelser vil kunne spille en viktig rolle i så måte.

Rapporten vektlegger satsing på teknologiutvikling og markedsstimulering. De peker på behovet for å stimulere til ny og banebrytende teknologi, og at den raskere tas i bruk. Deres analyse gir følgende råd:

- De årlige bevilgningene til teknologiutvikling og markedsstimulering økes fra dagens nivå på 8 milliarder kroner med 11 milliarder innen 2030.
- Satsingen fordeles med 5 milliarder kroner til teknologiutvikling og 6 milliarder kroner til markedsstimulering.
- De vil videre rette det meste av midlene inn mot ikke-kvotepliktig sektor, spesielt transportsektoren, hvor de største utslippsreduksjonene må finne sted.
- Til sammen anslås et merbehov på lavutslippssatsingen på 80-100 milliarder kroner.

For denne utredningen er spesielt ordningene rettet mot markedsstimulering interessante. I dette inngår offentlige innkjøp. LO og NHO mener virkemiddelaktørens ordninger må samordnes bedre. De foreslår blant annet en felles miljøportal for virkemiddelaktørene med helhetlig informasjon hvor man har oversikt og tilgang til ordningene.

Ordninger/virkemidler knyttet til årlige budsjettbevilgninger kan skape usikkerhet, mens mer langsiktige finansieringsløsninger som fondsordninger gir større forutsigbarhet. Dette er spesielt viktig for utvikling av teknologi, da denne type utvikling ofte tar lang tid. Dersom det private alene blir overlatt til finansiering av denne typen løsninger er det en fare for at det blir underfinansiering. Dette skyldes at private aktører ikke tar inn over seg samfunnsgevinstene en eventuell ny teknologi kan ha. Manglende internalisering av samfunnsnytte er spesielt gjeldene for klima- og lavutslippsløsninger da effekten av klimaendringer er spredt og ikke betydelig merkbar på kort sikt.

I forbindelse med implementeringen av de nye EU-direktivene og ny lov om offentlige anskaffelser lanserte regjeringen i januar 2016 et forslag som inneholder en helt ny miljøbestemmelse: Denne bestemmelsen skal bidra til å styrke klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser som et viktig bidrag til det *grønne skiftet*. Lovendringen slår fast at offentlige oppdragsgivere skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. I praksis betyr dette at alle oppdragsgivere i offentlig sektor heretter må ha en «grønn plan» for sine innkjøp.

Klima som eget mål i offentlige anskaffelser i EU

EUs program «Green Public Procurement» (GPP) er en prosess hvor det offentlige søker å foreta anskaffelser med redusert miljø- og klimaavtrykk. GPP ble etablert i 2008, og er et frivillig verktøy som tilbyr standarder og

⁷⁶LO og NHO. «Konkurranseskraft i lavutslippssamfunnet». Tilgjengelig på: <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/energi-og-klima/lavutslippweb1.pdf>

metoder for offentlige anskaffelser av produkter og tjenester. EU-kommisjonen begrunner GPP gjennom fire hovedpunkter⁷⁷:

1. Politisk er GPP en effektiv og viktig måte å vise det offentliges forpliktelse til et bærekraftig samfunn.
2. GPP bidrar helt konkret til å nå statlig satte klimamål på en effektiv måte.
3. GPP bidrar til å etablere høye klima- og miljøstandarder for produkter og tjenester.
4. GPP gir næringslivet insentiver til å innovere, promoterer grønne produkter og tjenester og bidrar til kostnadsbesparelser når levetiden på produkter tas med.

GPP has been endorsed in a number of EU policies and strategies... for sustainable consumption and production, and drive innovation. Europe 2020, the EU's strategy for smart, sustainable and inclusive growth highlights GPP as one of the measures in achieving such growth.

EU har gjennom et nytt direktiv for offentlige anskaffelser vedtatt i 2014 åpnet opp for å forsterke fokuset på klimamål i offentlige anskaffelser:

Medlemslandene skal treffe egnede tiltak for å sikre at de økonomiske aktørene i forbindelse med gjennomføring av offentlige kontrakter etterlever gjeldende nasjonale og internasjonale regelverk om miljø, grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsrettigheter. Det blir i tillegg adgang til å legge vekt på forhold ved produksjonsprosessen utover aspekter som påvirker egenskaper ved det som anskaffes. Det blir også en tydeligere adgang til å trekke inn livssyklus kostnader i tildelingsfasen.⁷⁸

Faktorer som begrunner en særskilt satsing på klima

I tillegg til grunnlaget for GPP over kan flere argumenter trekke i retning av en særskilt satsing på klima- og lavutslippsteknologier gjennom offentlige anskaffelser:

- Etterspørselsdrevet innovasjon for klima- og lavutslippsteknologi utgjør en relativt liten andel av innovative offentlige anskaffelser i forhold til andre tilsvarende innovasjonsområder⁷⁹
- Det gjennomføres for lite forskning og utvikling (FoU) og innovasjon innenfor områdene klima- og lavutslippsteknologi^{80 81}
- Markedssvikt ved at samfunnets klima- og miljøkostnader ikke fullt ut blir tatt hensyn til av den enkelte aktør, noe som fører til for store klima- og miljøutslipp
- Markedssvikt ved at karbonpriser ikke fullt ut reflekterer samfunnskostnaden
- Samfunnsutfordring hvor større samfunnsendringer er nødvendig og hvor overgang til nye teknologiske systemer kreves. Dynamikk mellom FoU og markedet mangler

⁷⁷ European Commission. «GPP». Tilgjengelig på: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/brochure.pdf>

⁷⁸ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>

⁷⁹ Se oversikt over totale offentlige anskaffelser i vedlegg under overskrift «Vedlegg 3 – Offentlige anskaffelser med særlig fokus på IOA – omfang og regelverk»

I rapporten Menon Business Economics (2009), «Spørreundersøkelse i bedrifter som leverer miljøteknologi knyttet til teknologistatus, barrierer og forslag til tiltak» har Menon funnet at etterspørselsdrevet innovasjon for klima- og lavutslippsteknologi utgjør en relativt liten andel av innovative offentlige anskaffelser i forhold til annen etterspørselsdrevet innovasjon generelt.

⁸⁰ Forum for miljøteknologi. «Høringsuttalelse til forslag til statsbudsjett 2015: Miljøteknologiordningen må styrkes». Tilgjengelig på: <http://forumformiljoteknologi.no/wp-content/uploads/2014/10/20141021finanskomiteen-b.pdf>

⁸¹ Magma. «Norsk klimapolitikk i et globalt perspektiv». Tilgjengelig på: <https://www.magma.no/norsk-klimapolitikk-i-et-globalt-perspektiv>

- Markedet for klima- og lavutslippsløsninger er i stor grad politisk skapt, dette representerer en risiko ved at markedet kan forsvinne dersom politikken legges om. Denne risikoen er samtidig ikke enestående for dette markedet⁸²⁸³
- Så fremt reduksjon av klimagasser er en politisk målsetning er det behov for verktøy for å oppnå dette. Offentlige anskaffer egner seg godt da de er politisk styrt og lett tilgjengelig for politikerne

I tillegg finnes det generelle markedssvikt som ikke er enestående for klima- og lavutslippsteknologi, men gjelder alle teknologier:

- Bedriftene som investerer i ny teknologi og kunnskap, ikke får den fulle nytten av den kunnskapsspredningen som innsatsen gir opphav til. Uten offentlig støtte blir derfor investeringer i teknologiutvikling for lav⁸⁴
- Alle teknologiområder som representerer noe nytt står overfor følgende markedssvikt. Det kan være krevende for nye aktører å inntre i et marked der etablerte modeller og teknologier allerede besitter markedsposisjoner og nettverk og ikke nødvendigvis har interesse av at nye alternative løsninger lykkes i markedet⁸⁵

For lavutslippsteknologi er ofte store bedrifter lokomotiver og satsingen på området bør derfor ikke avgrenses til små bedrifter som bl.a. i SBIR (Small Business Innovation Research)-ordningen i USA. Samtidig er det viktig å påpeke at det også finnes tilsvarende argumenter for en satsing på andre områder samt argumenter mot en særskilt satsing på et enkelt område, bl.a. faren for vridende konkurranse. Motsatt kan mangel på riktig prising av miljøkostnader også medføre vridende konkurranse fra et samfunnsperspektiv.

⁸² Regjeringen. Grønn Skattekomisjon. FOU 15 2015. Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/38978c0304534ce6bd703c7c4cf32fc1/no/pdfs/nou201520150015000dddpdfs.pdf>

⁸³ The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths, Mariana Mazzucato, 2013. <http://marianamazzucato.com/the-entrepreneurial-state/>

⁸³ Smart and Inclusive Growth: reforming the risk-reward nexus in innovation, Mariana Mazzucato, Policy Brief N° 9, European Commission 2014. Tilgjengelig på: https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/expert-groups/i4g-reports/i4g_policy_brief_9_-_risk_reward.pdf

⁸⁴ Miljødirektoratet. «Rammeverk for utvikling av miljøteknologi». Tilgjengelig på:
http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/nyheter/dokumenter/Econ_rammeverk_utv_miljotek.pdf

⁸⁵ Miljødirektoratet. «Rammeverk for utvikling av miljøteknologi». Tilgjengelig på:
http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/nyheter/dokumenter/Econ_rammeverk_utv_miljotek.pdf

2. Barrierer for innovative offentlige anskaffelser

Hva er de mest vanlige barrierene for innovative offentlige anskaffelser? Våre svar på dette bygger på en omfattende empiri fra inn- og utland.

2.1. Fire hovedbarrierer

De aller fleste undersøkelsene, inklusive våre intervjuer og tidligere spørreundersøkelser, peker på de samme faktorene:



Figur 2-1: Fire hovedbarrierer for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser

En undersøkelse⁸⁶ blant 800 **leverandører** til offentlig sektor i Storbritannia bekrefter en rekke barrierer for IOA som er beskrevet over. Undersøkelsen (se figuren over) viser at 60 prosent av leverandørene mener at pris ble vektlagt mer enn kvalitet ved anskaffelsen; 43 prosent peker på manglende interaksjon mellom innkjøpsorganisasjonene; 37 prosent vektlegger problemet med risikoaversjon hos de offentlige innkjøpere; videre mener 36 prosent at kravspesifikasjonen var for detaljert; og sist mener 32 prosent at innkjøpsorganisasjonene manglet nødvendig kompetanse.

2.2. Fire typer risiko

Opplevd og faktisk risiko for leverandører og innkjøpere i innovative offentlige anskaffelses-prosjekter blir påvirket av flere faktorer: Kontraktsform/ansvarsfordeling, klima-/utslippskrav, innovasjonskrav, infrastruktur osv. Menons undersøkelser samt flere ulike nasjonale og internasjonale rapporter⁸⁷ om innovative offentlige anskaffelser peker i retning av fire hovedkategorier av risikoer som de facto representerer barrierer for både innkjøper og leverandør:

1. **Funksjonell:** Risiko for at ny anskaffet løsning ikke tilfredsstiller krav til funksjon.
2. **Organisasjonell:** Risiko knyttet til manglende ledelsesforankring, manglende kunnskap om anskaffelsesprosesser og fagkunnskap knyttet til teknologi osv., kulturelle og andre organisasjonelle barrierer for å satse på og implementere nye løsninger.
3. **Finansiell:** Økonomisk risiko knyttet til merkostnad ved å gjøre en innovativ anskaffelse fremfor en ordinær anskaffelse.

⁸⁶ Underpin undersøkelsen (Edler, Georgiou, Uyarra, Yeow 2011-2013). Tilgjengelig på: <https://underpin.portals.mbs.ac.uk/>

⁸⁷ Edler, J., Uyarra, E., 2013. Public Procurement of Innovation, in Brown, L., Osborne, S. (Ed.), The Handbook of Innovation and Change in Public Sector Services, Edward Elgar: Cheltenham.

4. **Marked:** Risiko for både innkjøper og leverandør knyttet til markedet. Dette gjelder både markeders/leverandørers evne til å frembringe innovasjoner (risiko hovedsakelig for innkjøper) og ikke minst risiko knyttet til det eventuelle ettermarkedet for innovasjoner (hovedsakelig for leverandør).

Det rapporteres i stor grad om *ikke-finansielle* risikoer i de mange spørreundersøkelser og intervjuer i Norge og internasjonalt som ligger til grunn for konklusjonene i denne utredningen. Dette understøttes også av undersøkelser gjort av Agenda Kaupang. Figuren under viser deres funn som bekrefter at finansiell risikoavlastning toner nederst over barrierer for innovasjon i offentlige anskaffelser.



Figur 2-2: Hva mener du er de tre viktigste tiltakene for å styrke innovative innkjøpsprosesser? Andel av svar fra statlige og kommunale innkjøpere. Kilde: Agenda Kaupang⁸⁸

Det å redusere barrierer knyttet til ikke-finansiell risiko har derimot også en kostnadsside og kan dermed kreve offentlig finansiering: for eksempel innkjøp av kompetanse, ekstra timer benyttet av både leverandør og innkjøper i den innledende dialogfasen og ekstra kostnader knyttet til gjennomføring av anskaffelse med en egen prosedyre for innovative offentlige anskaffelser. Men kostnadene er likevel lavere enn hva det er snakk om når prosjekters finansiell risiko skal reduseres. Det kan likevel tenkes at summen av de mange prosjektene med potensiell støtte til reduksjon av barrierer knyttet til ikke-finansiell risiko til sammen utgjør et større offentlig finansieringsbehov enn støtten til de få store prosjektene hvor det primært er den finansielle risikoen som skal reduseres.

Oppsummert kan vi si at gjennomgangen av risikoer viser at det er behov for å designe virkemidlene slik at de reduserer de mest vanlige barrierene. Innkjøpere rapporterer organisatorisk risiko som den største barrieren: Ressurser i form av kompetanse, ledelse, prosedyrer, mandat fra eier/insentiver osv. LUP og Difi er virkemidler/aktører som fokuserer på organisatorisk risiko (bl.a. ledelse og kompetanse/prosedyre) og treffer godt. Enova er på sin side satt opp for å redusere den finansielle risikoen, men brukes også i noen grad til å redusere den organisasjonelle og funksjonelle risikoen (ikke-finansiell). Det er altså et behov for både større finansiell og ikke-finansiell risikoavlastning for innkjøpere. Det er gjennomgående enighet blant innkjøperne om at en utvidelse av OFU-ordningen kan være én relevant finansiell løsning generelt og en utvidet mulighet for Enova til å støtte offentlig innkjøper én annen.

⁸⁸ Analyse & Strategi og Oslo Economics (2015). "Sluttevaluering av Nasjonalt Program for Leverandørutvikling 2010-2014".

En oversikt over risikoer finnes også i eget vedlegg.

2.3. Barrierer illustrert gjennom to anskaffelser

CASE: MOSS-HORTEN OG OPPEDAL-LAVIK FERGESAMBAND



Moss-Horten diesel



Lavik-Oppedal elektrisk

Moss-Horten fergesamband

Bastø-Fosen vant anbudet om Moss-Horten sambandet, og fikk konsesjon for perioden 2017 – 2026. De vil fortsette å benytte diesel-ferger for å operere sambandet, men vil redusere NOx-utslippet med over 80 prosent. Tre nye ferger vil ha 25-30 prosent lavere drivstofforbruk sammenlignet med det dagens ferger bruker. De øvrige fergene skal bygges om for å tilfredsstille konsesjonens krav til NOx-utslipp, i henhold til internasjonale regler (Tier III).

Anbudsinnydelsen fra Statens Vegvesen forholdt seg til de førende krav til innkjøp av fergetjenester til riksveier i henhold til Nasjonal transportplan 2014-2023, samt kravene i Tier III om å redusere NOx-utslipp. Det ble stilt krav til lavere utslipp, altså funksjon, men ikke spesifikke krav til fremdriftsteknologi. Leverandør(e) stod dermed fritt til å møte kravene som ble stilt til funksjon. Kostnad ble vektlagt med 85 prosent mens energieffektivitet/miljø ble vektlagt med 15 prosent i anbudet.

Bastø-Fosen var alene om å legge inn tilbud på drift av fergesambandet, og siden de oppfylte minstekravene som ble satt i anbudet, vant de uten konkurranse.

Både Fjord1 og Norled arbeidet med tilbud hvor LNG-ferger eller elektriske ferger var aktuelt, men valgte å frastå. Dette kan sees i sammenheng med at investeringskostnadene, både i form av infrastruktur (så som ladestasjon) og selve fergen, er langt større for LNG-ferger og spesielt elektriske ferger enn for diesel-drevne ferger. Derimot er både LNG-ferger og elektriske ferger billigere i drift.

Ifølge Norled var initielle kostnader i form av investering i ladestasjoner og tilhørende høyspenttilkobling på kaier samt kostnadene til selve utviklingen/bygging av fergene avgjørende for at de frastod fra å levere et tilbud. Dette gjør at tradisjonelle og mindre kapitalkrevende former for ferger ble favorisert. Videre utelukker det at en rekke mindre aktører uten samme tilgang til kapital vil ha mulighet til å legge inn anbud.

Flere aktører påpeker i tillegg (blant annet miljøstiftelsene Zero og WWF, og selskapet Zero Emission Energy (ZEM) som arbeider med elektriske løsninger for blant annet skip) at innkjøper, ved å ikke stille strengere

miljøkrav, utelukket en rekke leverandører som kunne tilbudt langt mer miljøvennlige og innovative løsningen fra anbudsprosessen.⁸⁹

Videre kan det tenkes at dersom det hadde blitt gitt en form for risikoavlastning til investeringen i andre typer ferger samt infrastruktur i form av ladestasjoner, er det stor mulighet for at andre aktører ville valgt å legge inn tilbud på sambandet.

Oppedal-Lavik fergesamband

Driftes av Norled med tre ferger, hvorav en er 100 prosent elektrisk drevet. Norled vant anbudskonkurransen. Norled vant både på pris og på de andre faktorene som lå til grunn i anbudsutlysningen, nemlig innovasjonsgrad, energieffektivitet, samt graden av miljøvennlighet⁹⁰.

Vanligvis er prisen avgjørende i anbudsrunder, men også i anbudsinnbydelsen til Oppedal-Lavik fergesamband ble det stilt krav til pris og miljø i kombinasjon. I motsetning til anbudsinnbydelsen til fergesambandet Moss-Horten, stilte Statens Vegvesen langt strengere krav til både miljø, innovasjon, og energieffektivitet i anbudsinnbydelsen til Oppedal-Lavik fergesamband. Her ble det videre stilt spesifikke miljøkrav til en av de tre fergene som skulle drifte sambandet.

Anbudskonkurransen om Oppedal-Lavik fergesamband inkluderte tilbud fra fire leverandører, og det kan antas at flere aktører kom på banen her enn i anbudskonkurransen Moss-Horten grunnet de strengere miljøkrav som ble stilt.⁹¹

Norled-fergene fikk rundt 9,5 millioner kroner i tilskudd gjennom NOx-fondet (NHO). Dette bidro til å risikoavlaste prosjektet, men var ikke avgjørende for prosjektets suksess⁹². Samtlige av aktørene som la inn tilbud ville fått denne støtten fra NOx-fondet – beløp avhengig av hvor stor reduksjonen i NOx-utslipp fergen oppnådde.

Videre fikk Norled og de seks andre aktørene fra Maritime Clean Tech Cluster 26 millioner kroner i tilskudd fra Miljøteknologiordningen til utviklingen av fergen og teknologiutviklingen bak⁹³.

Det ble stilt krav til lavere utslipp, altså funksjon, samt spesifikke krav til fremdriftsteknologi. Leverandøren(e) stod delvis fritt til å møte kravene som ble stilt til funksjon, men var begrenset av at minst en av fergene måtte være innovativ og ny – «en utstillingsmodell⁹⁴», samt meget miljøvennlig.

Mulige virkemidler eller tiltak

Det er minimum to eksempler på **ikke-finansielle virkemidler** samt et **finansielt virkemiddel** som kunne ha endret utfallet og ført til både mer innovasjon og en mer miljøvennlig løsning.

1. Et **ikke-finansielt** virkemiddel eller tiltak ville være å endre betalingsformen for drift av sambandet. Dersom operatøren hadde fått en større utbetaling initielt, når kontrakten ble skrevet, ville det sannsynligvis ha vært flere operatører som hadde lagt inn tilbud, samt at disse kunne ha vært mer miljøvennlige og innovative enn hva som ble resultatet her.
2. Et annet og ikke gjensidig utelukkende **ikke-finansielt** virkemiddel eller tiltak ville være å øke graden av innovasjon og miljø i dette og andre offentlige anskaffelser ved å stille mer spesifikke samt strengere **krav til både innovasjon og miljø** i konkurransegrunnlaget. Det at miljø ikke ble vektlagt i stor grad, samtidig som

⁸⁹ TU. «Raser over anbud til dieselferger». Tilgjengelig på: <http://www.tu.no/industri/2014/12/11/raser-over-anbud-til-dieselferger>

⁹⁰ Personlig korrespondanse med Lise Olsmo Oen i Statens Vegvesen 9. Oktober 2015.

⁹¹ BT. «Norled slo ut Fjord1». Tilgjengelig på: <http://www.bt.no/nyheter/okonomi/Norled-slo-ut-Fjord1-2735639.html>

⁹² Innovasjon Norge. Finansieringsordninger. Tilgjengelig på:

<http://innovasjonnorge.no/Documents/Oslo%20Akershus%20%C3%98stfold/Innovasjon%20Norges%20finansieringsordninger.pdf>

⁹³ Innovasjon Norge. «Miljøteknologiordningen – eksempler». Tilgjengelig på:

<http://www.innovasjonnorge.no/PageFiles/466102/MILTEK%20EKSEMPLER%20mars%202014.pdf>

⁹⁴ Fra konkurransegrunnlaget.

innovasjon ikke var en faktor gjorde at det var mulig å legge inn og vinne med et tilbud som i svært liten grad da bød på innovasjon og miljøgevinster.

Begge tiltakene over er i utgangspunktet ikke-finansielle, og kan dermed bli tatt i bruk uten noen form for nye bevilgninger. Det er samtidig viktig å påpeke at dersom den offentlige innkjøper betaler ut en stor andel av de totale driftskostnadene initielt vil denne da få overført en risiko fra leverandøren, i form av at dersom prosjektet mislykkes står den offentlige innkjøper igjen med det finansielle tapet. Denne risikoen kan i noen grad reduseres eller løses helt ved at teknologien som blir valgt ikke er uprøvd – dette reduserer mulig graden av innovasjon noe, men miljøgevinsten vil allikevel være der.

3. Et **finansielt** virkemiddel eller tiltak ville vært å tilby en annen form for direkte finansiell risikoavlastning til operatøren av sambandet. Dette kunne skjedd i form av at selve anbudet legger opp til at aktøren som får tilslag på sitt tilbud ville fått tilkjent en initiell sum dersom aktørens tilbud inkluderte en gitt grad av innovasjon samt møtte noen gitte krav til energieffektivitet og miljø. Dette ville da ikke utelukke andre ikke-innovative tilbud, men samtidig gi rom for at tilbud som inkluderte mer innovasjon kunne komme på banen.

En mer miljøvennlig og mer innovativ løsning kunne altså blitt nådd ved å stille strengere funksjonskrav, spesifikke krav til fremdriftsmetode på fergen, direkte finansiell støtte, eller endret betalingsform. Dette ville mest sannsynlig ha ført til flere anbud og konkurranse, og dermed en mer miljøvennlig og innovativ løsning.

Andre tiltak eller virkemidler

Andre tiltak som kan tas for å øke graden av innovasjon og miljøfokus gjennom offentlige anskaffelser når det gjelder fergetransport, er blant annet å redusere eller fjerne el-avgiften for fergetransport eller legge større fokus på energibruk og ikke kun kostnader i anbudskriteriene. Den første vil være et indirekte finansielt tiltak ved at det reduserer statens inntekter, mens det andre kan sees på som et ikke-finansielt tiltak ved at det i utgangspunktet kun handler om formuleringen eller krav i anbudet.

Videre har klyngen som utviklet teknologien og den elektriske Norled-fergen, NCE-klynge Maritime CleanTech fått støtte gjennom både og gjennom Norges Forskningsråds (NFR) NCE- og Arena-program. Disse klyngeprogrammet har vært viktig ved å bidra med finansiell støtte til klyngen⁹⁵.

Oppsummering

Enova har etter Moss-Horten anskaffelsen opprettet en ny støtteordning. Enova avholder konkurranse ved utbygging av ladestasjoner til elektriske fergesamband hvor aktøren med best potensial vil få støtte. «*De som ikke når opp i første omgang, kan utvikle prosjektet og få støtte ved neste runde*», sier Nils Kristian Nakstad, administrerende direktør i Enova. Støtten skal dekke investeringer i infrastruktur fram til kai⁹⁶.

Kapitalbehovet for å lage et elektrisk fergesamband samt andre innovative løsninger på en rekke tradisjonelle områder er stort. I tilfellet med elektrisk fergesamband kreves blant annet ladestasjoner på kaier i sambandet, samt store utgifter til selve fergene. Disse investeringene må gjøres umiddelbart etter at en eventuell kontrakt er signert, altså før operatøren får inntjening fra drift av fergesambandet. At kapitalbehovet er stort gjør at mindre aktører ikke kan delta i anbudsprosessen.

Fergecasen med Moss-Horten og Oppedal-Lavik sambandene illustrerer noen mulige tiltak eller virkemidler som kan brukes for å øke graden av innovasjon og miljø i offentlige anskaffelser. Videre ser man også at en mulig risiko for innkjøper er manglende kompetanse. Ved innovative miljøløsninger kan være kompliserte og vanskelige å vurdere. Dersom innkjøper sitter med liten kompetanse på feltet kan det være krevende å ta en avgjørelse om

⁹⁵ Norwegian Innovation Clusters. «Grønn seilas med økonomisk gevinst». Tilgjengelig på: <http://www.innovationclusters.no/resultater1/gronn-seilas-med-okonomisk-gevinst1/>

⁹⁶ Teknisk Ukeblad. «Enova skal støtte utbygging av landstrøm». Tilgjengelig på: <http://www.tu.no/industri/2015/11/05/enova-skal-stotte-utbygging-av-landstrom>

å anskaffe noe nytt, fremfor å beholde det trygge og utprøvde. Det kan videre også være slik at innkjøper ikke er fullt klar over mulighetene de rute, og dermed ikke ta hensyn til dette når anbudet skrives.

Risikoaversjon virker ikke til å være spesielt viktig for den offentlige innkjøper når det gjelder klima- og lavutslippsløsninger da føringene ofte er lagt fra høyere hold. Derimot kan risikoaversjon være en barriere for lederen som sitter høyere oppe, og som er den egentlige beslutningstaker.

Videre er det en reel mulighet at innkjøpere ikke alltid kommuniserer like godt, noe som fører til at en god løsning fra et sted ikke blir valgt et annet. Dette kan blant annet skje ved at anbudet utformes slik at det ikke er plass til denne løsningen som i casen under hvor Norled valgte å frastå fra å legge inn tilbud.

Sammenhengen mellom manglende kompetanse og selve utformingen av anbudet ser ut til å være en viktig barriere for valget av klimavennlige innovative offentlige anskaffelser.

Foreslåtte måter å øke innovasjonsgraden i denne typen offentlige anskaffelser

- Ikke-finansielt tiltak – strengere funksjonelle krav og/eller spesifikke krav til innovasjon og miljø i konkurransegrunnlaget. Dette vil ikke i seg selv være risikoavlastende for operatøren.
- Ikke-finansielt tiltak – endre betalingsform slik at operatør får en større initiell betaling til å dekke investeringskostnader. Risikoavlastende for operatør, men kan øke risiko for innkjøper.
- Finansielt tiltak – direkte dekke en del av initielle kostander for operatør dersom løsningen er innovativ eller miljøvennlig. Risikoavlastende for operatør, men kan øke risiko for innkjøper.

2.4. Empiri med hovedvekt på intervjuer

Menon har gjennomført over ca. 200 intervjuer, hvorav ca. 40 i sammenheng med denne rapporten, med ulike aktører som er involvert i offentlige anskaffelser. Intervjuene har vært semistrukturert, slik at rammene for intervjuene har vært like. Det har derimot vært mulig for intervjuobjektene å utdype sine problemstillinger, slik at vi kan fange opp nyansene i svarene.

I tabellen under har vi kategorisert tilbakemeldingene med hensyn til hvilke problemstillinger de enkelte aktører vektlegger. Ut i fra dette har vi identifisert fem sentrale problemstillinger knyttet til barrierer for innovative offentlige anskaffelser:

- **Finansiering:** I hvor stor grad er det behov for generelle (og spesifikke for klima og lavutslipp) finansielle, risikoavlastende insentivordninger/virkemidler?
- **Kompetanse:** I hvilken grad spiller manglende kompetanse inn som forklaring av manglende innovasjon gjennom offentlige anskaffelser?
- **Koordinering av innkjøp:** Er det behov for mer koordinerte innkjøp for å evne og gjennomføre flere IOA?
- **Samordning av virkemidler:** Er det behov for å øke tilgangen til og redusere eventuell overlapp eller huller i mellom eksisterende ordninger/virkemidler.
- **Spredning:** Hvordan kan både metodikk/beste praksis knyttet til gjennomføring av innovative offentlige anskaffelser og selve innovasjonen i seg selv spres bedre enn i dag? Er det behov for nye eller forsterkede ordninger/virkemidler som kan sikre øket spredning av metode og kompetanse? Og hva med digitale og fysiske løsninger (møteplasser etc.) for spredning innovasjoner som er fremskaffet gjennom offentlige anskaffelser?

Vi har vært i kontakt med leverandører fra en rekke sektorer, disse inkluderer helsesektoren, teknologibedrifter, ferger, bygg, samt olje og energi. Videre har vi vært i kontakt med offentlige innkjøpere i både kommuner og på statlig nivå. Når det gjelder embetsverket har vi vært i kontakt med flere departementer, disse inkluderer forsvarsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, samt kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tabell 2-1: Intervjuobjektene vektlegger naturlig nok ulike barrierer

GAP MELLOM EKSISTERENDE ORDNINGER/VIRKEMIDLER OG BEHOV					
	Finansiell	Ikke-finansiell			
Intervjuobjekt (antall)	Prosjektfinansiering	Kompetanse	Koordinere innkjøp	Samordne virkemidler	Spredning
Embetsverk (7)					
Offentlig innkjøper (12)					
Leverandører (6)					
Virkemiddelapparatet (11)					
Annen empiri (5) ⁹⁷					

Tegnforklaring:



2.4.1. Embetsverk

Menon har i denne utredningen gjennomført 7 intervjuer med ulike departementer som ansees som relevante for problemstillingen. Sentrale problemstillinger er å se om dagens virkemiddelapparat er tilstrekkelig for å fremme innovative offentlige anskaffelser. I dette ligger ikke kun hva departementet selv gjør for å gjennomføre innovative anskaffelser, men også hva de legger vekt på for å øke innovasjon gjennom anskaffelser generelt. De fleste departementene vektla ikke opprettelse av nye finansielle ordninger som sentralt for å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser.

Behov for kompetanse

Det er relativt stor enighet om at det er behov for vesentlig økt anskaffelseskompetanse hos de som gjennomfører anskaffelsene. Dette spesielt i kommunal sektor, da små kommuner i få tilfeller har ressurser til å opparbeide tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre gode innovative anskaffelser.

Manglende virkemidler for offentlig innkjøper

Embetsverket vektlegger at dagens virkemidler/ordninger allerede representerer et omfattende tilbud, men er noe mer usikker på om det er rettet inn mot områdene hvor behovene er størst. Det blir særlig pekt på behovet for flere ordninger rettet mot offentlig innkjøper. Det er i dag det nærings-/bedriftsrettede innovasjonsvirkemiddelapparatet som dominerer.

Det generelle inntrykket blant intervjuobjektene er at fokuset på innovative offentlige anskaffelser har økt over tid, og nå er godt forankret i departementenes øverste ledelse samt i politisk ledelse. Som et ledd i Regjeringen

⁹⁷ Kommunikasjon med blant annet en rekke ordninger fra utlandet, deriblant SBIR USA, SBRI UK, SBIR Nederland, Markedsmodningsfonden Danmark og COI Danmark.

Solbergs arbeid med å reformere/utvikle offentlig sektor, er det opprettet et «Program for bedre styring og ledelse i staten».⁹⁸ Programmet skal styrke statens handlingsrom ved å sikre økt resultatorientering og gjennomføringskraft i statsforvaltningen. Programmet settes blant annet i sammenheng med regelforenkling for næringslivet gjennom Nærings- og fiskeridepartementet⁹⁹, Tidstyvprosjektet ved Difi/KMD¹⁰⁰, samt Produktivitetskommissjonen (Finansdepartementet).¹⁰¹ I disse initiativene er innovasjon og effektive offentlige anskaffelser på dagsorden for å bedre produktiviteten og utvikle en bedre offentlig sektor. Slik sett kan vi konkludere fra intervjuene med departementene at offentlige anskaffelser, og også innovative offentlige anskaffelser, faktisk er høyt på dagsordenen til både embetsverk og politisk ledelse i de mest berørte departementer.

2.4.2. Offentlige innkjøpere

Manglende finansiell risikoavlastning for offentlig innkjøper - OFU

De offentlige innkjøperne vi har snakket med ser flere problemer med dagens **finansielle** insentiv/risikoavlastende virkemiddelapparat. Innovasjon Norges OFU-ordning har både blitt kritisert og rost. Ordningen har blitt kåret til nest best av 338 ordninger/virkemidler for utviklingsprosjekter mellom leverandør og offentlig innkjøper i EU.¹⁰² Samtidig peker flere offentlige innkjøpere på at ordningen først og fremst er rettet mot næringslivet og leverandørene og ikke offentlig sektor. Det blir videre poengtert at Innovasjon Norges ordninger i for stor grad retter seg inn mot små prosjekter, og ikke mot større mer omfattende prosjekter. Det nevnes også at OFU-ordningen har bidratt til etableringen av en rekke store selskaper, da også børsnoterte, men at støtten fra både OFU og andre ordninger oftest blir spredt for tynt utover til at store prosjekter med betydelig innovasjonsambisjon på vegne av offentlig sektor med næringsutviklingspotensial for leverandørene, kan løftes.

Ordningen leverer altså relativt godt når det gjelder risikoavlastning til leverandører, fortrinnsvis mindre bedrifter og prosjekter. OFU-ordningen leverer ikke når det gjelder risikoavlastning til innkjøper. Dette skyldes to faktorer:

1. Administrator av ordningen, Innovasjon Norge, ser ikke ut til å være opptatt av å gi støtte til den offentlige parten in en OFU-avtale. Dette er for så vidt ikke urimelig, all den tid Innovasjon Norge fortsatt ikke har et eksplisitt mandat knyttet til innovasjon i offentlig sektor og støtte til offentlige aktører. Like fullt har OFU-ordningen alltid vært åpen for den offentlige innkjøpsparten i avtalen, med støtte inntil 50% av kostnadene.
2. Når støtte gis til offentlig partner, ser den gjennomgående ut til å være liten i forhold til mulighetsrommet til administrator. En gjennomgang av Innovasjon Norges database (som utreder har hatt tilgang til) og OFU-tildelingene de siste årene bekrefter dette.

Behov for større risikoavlastning for innkjøper

Det er altså et behov for større finansiell risikoavlastning for innkjøpere. Det er gjennomgående enighet blant innkjøperne om at en utvidelse og en justering av OFU-ordningen kan være én relevant løsning på dette. Videre begrunnes behovet for finansiell risikoavlastning for innkjøper med to argumenter:

1. Det gir større rom for å ta risiko og tenke nytt når ikke hele den finansielle nedsiden ligger hos innkjøper.
2. Stateide foretak har ofte andre mer bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter (hvor risiko/gevinstvurderingen tilsier høyere lønnsomhet) som ikke er like innovative. Spesielt påpekes det at dette

⁹⁸ Regjeringene. «Tre tiltak for å øke digitaliseringstempo i statlig sektor». Tilgjengelig på:

<http://blogg.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/>

⁹⁹ Regjeringen. «Forenkling for næringslivet». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/forenkling-for-naringslivet/id2001186/>

¹⁰⁰ Difi. Veileder. Tidstyver. Tilgjengelig på: <https://www.difi.no/veiledning/tidstyver>

¹⁰¹ Produktivitetskommissjonen. Tilgjengelig på: <http://produktivitetskommissjonen.no/>

¹⁰² Inno Design. «Nest beste offentlige virkemidler i Europa». Tilgjengelig på: <http://ezhestnesk.ezpub01.byte.no/FoU-Offentlig/Nest-beste-offentlige-virkemidler-i-Europa>

gjelder for innovative løsninger innen klima- og lavutslipp. Her finnes det også som regel mindre erfaring og kompetanse, og dermed øker risikoen ytterligere.

Finansiell støtte rettet mot offentlig innkjøper blir altså etterspurt. Men de fleste påpeker likevel at dette ikke er det viktigste. For andre risikoer er større og viktigere. Dette inkluderer risikoen for at prosjektet ikke blir fullført i tide, og at anskaffelsen ikke er riktig (at man har endt opp med feil tjeneste eller produkt) grunnet manglende kompetanse. Dette kan ikke bøtes på med mere penger. Incentiver må adressere de faktiske risikoer og redusere disse. Det handler om barrierene som oppstår når frykten for å feile overtar. Det må skapes rom for å prøve og feile gjennom forankring helt opp i toppledelsen i departementene.

Funksjonskrav i offentlige anbudskontrakter

De offentlige innkjøperne poengterer videre at behovskrav/funksjonskrav i offentlige anbudskontrakter er en viktig metode for å skape rom og sikre innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Dette krever mye kompetanse hos den enkelte innkjøper både når det gjelder utforming av kontrakten, men også valg av leverandør/løsning. Kompetanse mangler både hos små kommuner (i stor grad) og hos større statlige aktører (i noe mindre grad). Videre gjelder dette både teknisk kompetanse om det som anskaffes, men også kompetanse og oversikt over virkemiddelapparatet i sin helhet, og videre om regelverket og anskaffelsesprosessen i seg selv. Disse faktorene er kritiske fra ståstedet til de offentlige innkjøperne da leverandørers innovative løsninger ikke blir valgt dersom kompetanse mangler, blant annet til å lage rom for innovasjon i anbudskriteriene. Mismatch mellom behovene som haves og hva de som gjøre innkjøpene tolker som behov kan også forekomme. Denne mismatchen kan tenkes å bli redusert ved å ha mer kommunikasjon mellom behovshaver og anskaffer. Samtidig er det viktig at dette skillet finnes, da det er med på å sikre at løsninger blir valgt etter objektivt satte kriterier og at anskaffelsesregler følges. Videre kan det også forekomme at behovshaver ikke kjenner sitt eget behov godt nok.

Sentralisering av innkjøp

Koordinerte anskaffelser mellom flere offentlige aktører er en måte å skape rom for å ha kompetente innkjøpere ved at flere aktører går sammen om anskaffelser og konsentrerer deres ressurser. Videre poengterer de offentlige innkjøperne at sentralisering gjør at leverandører kan selge i større volum, og dermed skaper et marked utover den ene anskaffelsen, noe som skaper større interesse fra leverandører, og dermed potensielt bedre resultater for innkjøper. Større volum kan også forventes å redusere prisen per enhet noe. Sentralisering er også nært knyttet opp mot neste punkt, standardisering.

Ved å sentralisere og standardisere innkjøp gir det leverandørene et marked som er langt større, og dermed mer attraktivt å forholde seg til. Dette er spesielt viktig når det gjelder innovasjon, da utvikling av nye løsninger ofte er ressurskrevende. Videre er selve prosessen med anbud samt forhandling ressurskrevende. Sentralisering og standardisering er begge metoder for å redusere disse kostnadene, både for leverandør og offentlig innkjøper. Andre aktører har videre påpekt at følgeevalueringer bidrar til å sikre at det behovet man faktisk startet ut med er det behovet innovasjonen faktisk løser. Videre gir følgeevalueringer, dersom positivt resultat, kredibilitet til innovasjonen, noe som igjen kan sikre spredning, samt justere eller avslutte prosjektet dersom resultatet er negativt.

Spredning av kompetanse og løsninger

Spredning av anskaffelseskompetanse og av innovasjonene som kommer ut av IOA er også knyttet til koordinering. Koordinering av innkjøp sikrer på flere måter at innovative innkjøp som er gjort også kan benyttes hos andre aktører. For eksempel da i andre kommuner dersom innkjøper er en kommune.

Digital spredning av anskaffelser og behov

Når det gjelder spredning digitalt blir en løsning som allerede er etablert i helsesektoren dratt frem. Denne løsningen lagrer alle anskaffelser, behovsutlysninger, og matcher disse opp mot nye behovsutlysninger som legges ut, slik at man unngår dobbeltinnovasjoner samt at allerede innovative løsninger spres. Videre legger leverandører inn sine forslag til hvordan løse behovene som blir utlyst. En kritisk faktor for dette virkemidlet er at aktørene som utlyser behov har stor nok kjøpekraft til å gjøre det attraktivt for leverandører å delta i systemet. Dette kan blant annet oppnås ved at en sentralisert aktør foretar anskaffelsen på vegne av mindre aktører. Denne løsningen implementeres for øyeblikket for alle helseforetak i Norge, men også i Sverige og Danmark, slik at spredning sikres også mellom landene.

Videre kan man her tenke seg at en tilsvarende løsning kunne eksistere på tvers av sektorer, slik at anskaffelser og behov som har vært gjort i en sektor kan spres til andre, da det med stor sannsynlighet er overlappene behov mellom sektorer. Dette kan illustreres med følgende eksempel. Per i dag er det ikke mulig å booke poliklinisk time online. Å utvikle en slik bookingtjeneste fra grunnen for helsesektoren vil være noe helt nytt, krevende, og innovativt da det ikke per i dag finnes andre steder. Derimot finnes tilsvarende bookingsystemer overalt i andre sektorer. Dette systemet ville kunne koble sammen tilsvarende anskaffelser i andre sektorer opp mot behovet her, for så å la disse aktørene potensielt løse dette langt enklere enn ved å skulle lage/innovere noe helt nytt. Det er altså viktig å ta en systemtilnærming til anskaffelser for å unngå ineffektiv ressursbruk, men også sikre spredning.

Et annet poeng når det gjelder spredning er prosjektenes faktiske resultater. For å sikre spredning kreves det resultater som viser at anskaffelsen har vært vellykket. En fornuftig og effektiv måte å gjøre dette på er å bruke følgeevalueringer, som nevnt over. Dette sikrer både at man har et klart overblikk over resultatene som er oppnådd, men også at man kan dirigere eller avslutte et prosjekt dersom det skulle vise seg at det er feilslått underveis.

Bedre koordinering innad i virkemiddelapparatet

Til sist blir det også nevnt av både små og store aktører at virkemiddelapparatet er rotete og lite tilgjengelig. Bedre informasjon, samlet hos en enkelt aktør vil kunne gjøre det langt lettere for alle aktører å vite hvor, hvordan, og for hva det er mulig å få støtte, da både finansiell og ikke-finansiell.

2.4.3. Leverandører

Finansiell risikoavlastning vanskelig tilgjengelig

Leverandører ser på dagens **finansielle** insentiv/risikoavlastende virkemiddelapparat som vanskelig tilgjengelig og for lite. Spesielt påpekes det at dette gjelder for innovative løsninger innen klima- og lavutslipp, men også for innovative innkjøp i andre næringer hvor det som regel finnes mindre erfaring og kompetanse, og dermed et større behov for finansiell risikoavlastning.

Det blir også nevnt at det finnes forskjellige behov for risikoavlastning. Det ene er kapitalbehov i form av bedriftsfinansiering, dette gjelder spesielt SMB, mens det andre er prosjektfinansiering, noe som gjelder for innovative prosjekter generelt. Videre blir det også nevnt at direkte finansielle risikoavlastende ordninger er en av de viktigste måtene å løse dette på. Det blir videre poengtert at man kan skille mellom finansiell støtte til helt nye innovasjoner som trenger såkornkapital (bedriftsfinansiering), og finansiell støtte til ny anvendelse av allerede eksisterende teknologi, som i større grad har behov for utløsende midler (prosjektfinansiering). Samtidig som det blir etterspurt finansiell støtte, poengterer flere at dette ikke nødvendigvis er det viktigste. Andre risikoer og insentiver er desto viktigere.

Oppsummert fra leverandørsiden kan man si at finansiell risikoavlastning fremstår som todelt:

1. Mindre beløp som kan bidra til å finansiere ekstrakostnader knyttet til innovative anskaffelser, dvs. den ekstra tid og kompetanse som behøves for å gjennomføre anskaffelsesprosedyrer av denne typen.

2. Større beløp som skal bidra til finansiell risikoavlastning ifbm. utvikling av nye produkter (og i enkelte tilfeller tjenester) som er kapitalintensive og hvor utfallet, hvorvidt løsningen blir valgt og hvorvidt et ettermarked oppstår, er usikkert. Avlastning av ren finansiell art fra det offentliges side kan videre deles i to «typer penger»:

- Risikolån

- Risikokapital (støtte, egenkapital)

Dette er risikoavlastningsvirkemidler som i dag finnes i det generelle innovasjons- og næringspolitiske virkemiddelapparatet og i virkemiddelapparatet for klima- og miljøpolitikk. Utfordringen ligger i at disse virkemidlene ikke er tilpasset innovative offentlige anskaffelser og dermed oppfattes som lite tilgjengelig for leverandørene. Som vi allerede har nevnt er dette en oppfatning som deles av offentlige innkjøpere.

Et marked for innovasjonen etter anskaffelsen

En alternativ metode som blir nevnt er å skape et ettermarked for innovative løsninger: ved å lage et marked vil man skape økonomiske insentiver for aktørene til å løse behovet. Dette inkluderer kostnader knyttet til FoU-prosjekt og lignende ressurskrevende aktiviteter før selve anskaffelsen blir avgjort.

Konsortier og funksjonskrav

Det blir også fra leverandørens side foreslått å ha en stor aktør som leder og er kontaktperson i prosjekter (konsortium), med en rekke mindre aktører som underleverandører. Leverandørene poengterer videre at behovskrav/funksjonskrav i *offentlige anbudskontrakter* er den beste måten å gå frem på for å sikre innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Da vil leverandørene kunne møte behovet mest mulig kostnadseffektivt og samtidig innovativt. Dette krever samtidig høy **kompetanse** hos den enkelte innkjøper både når det gjelder utforming av kontrakten, men også valg av leverandør/løsning. Kompetanse er manglende hos mange aktører. Videre gjelder dette både teknisk kompetanse om det som anskaffes, men også kompetanse og oversikt over virkemiddelapparatet i sin helhet, og videre om regelverket og anskaffelsesprosessen i seg selv. Det siste gjelder også for leverandører som finner at virkemiddelapparatet er lite oversiktlig – dette kan både skyldes manglende kompetanse, men også at virkemiddelapparatet ikke er tilstrekkelig koordinert og systematisert.

Utforming av anbudskontrakter

Utformingen av offentlige av anbudskontrakter blir også nevnt som viktig. På en rekke prosjekter har leverandørene store initielle kostnader. Disse kan ofte dekkes av kontraktens totale sum, men det kreves at en stor del av kontraktssummen kommer fra dag en, og ikke er spredt ut over kontraktens løpetid. Dette kan trolig til dels avhjelpes med nye ordninger som innføres våren 2016, bl.a. såkalt *innovasjonspartnerskap*.

Livssykluskostnader

Det må også tas høyde for at det i mange tilfeller kreves investeringer med levetid utover kontraktens løpetid. Disse vil kunne bli verdiløse for leverandøren dersom de ikke vinner neste kontrakt. Dette kan tale for at innkjøper eller tredjepart må dekke denne kapitaldelen, og at det potensielt er behov for en utvidet finansiell risikoavlastning her. Det kan videre tenkes – et alternativ til konsortier – at man kan splitte opp anbudskontraktene for å nå ut til flere aktører. Dette vil samtidig gjøre at man kan kjøpe innovativt i noen deler av anskaffelsen, mens andre deler forblir vanlige anskaffelser.

Til sist sier flere aktører at det er viktig at offentlig kontrakter tar for seg både initielle kostnader og variable/driftskostnader.

Større volum gjennom sentraliserte anskaffelser

Koordinerte anskaffelser gjør at leverandører kan selge i større volum. Større volum kan også forventes å redusere prisen per enhet noe. Sentralisering er også nært knyttet opp mot neste punkt, standardisering.

Ved **standardisere** innkjøp gir det leverandørene et marked som er langt større, og dermed mer attraktivt å forholde seg til.

Sentralisering og standardisering muliggjør spredning

Videre knytter flere av temaene seg over opp mot **spredning**. Sentralisering og standardisering av innkjøp sikrer på flere måter at innovative innkjøp som er gjort også kan benyttes hos andre aktører, noe som sparer leverandørene for store kostnader til utvikling av tilnærmet like produkter til en rekke aktører uten at det har noen ekstra innovativ effekt eller kostnadsbesparelse for samfunnet. Det har blant annet blitt foreslått fra flere leverandører å bruke Enova som en koordinerende aktør/innkjøper. For eksempel kan en rekke kommuner gå sammen, og utlyse et behov gjennom Enova. Enova besitter betydelig kompetanse innen området klima- og lavutslippsløsninger, og vil dermed kunne vurdere og spesifisere behovene. Videre vil de også kunne evaluere tilbud. Dette vil kunne spare resurser for kommunene, men også for leverandører ved at markedet utvides og at de kun forholder seg til en enkelt aktør. Dette reduserer også risiko for kommunene. Enova er allerede, i noen grad, i gang med et lignende prosjekt for utbygging av el-bil ladestasjoner mellom alle storbyer i Norge. For eksempel kan offentlige innkjøpere betale for selve anskaffelsen, mens andre kostnader vil kunne dekkes av Enova eller en lignende aktør. En ny aktør er også en mulighet, en barriere her vil da være godkjenning fra EU, noe som ofte tar lengre tid.

Endringer av dagens virkemiddelapparat

En rekke leverandører nevner også Nasjonalt program for leverandørutvikling som en suksess. De kommer også med en rekke forslag til hvordan gjøre programmet bedre. Dette inkluderer å utvide Nasjonalt program for leverandørutvikling til å kunne bidra med støtte i selve kommersialiseringsfasen – og/eller at de på samme måte som de følger bedriftene før anskaffelsen, trekker seg ut under selve konkurranseprosessen, men så kommer inn igjen med støtte etter at konkurransen er avgjort, og følger leverandøren med rådgivning til anskaffelsen er fullført, og også videre mot kommersialisering.

Et annet forslag som blir nevnt er å flytte Enovas rettighetsbaserte støtte over til skattesystemet. Dette ville gjøre at det går mer helautomatisk enn i dag, samt at det ikke ville eksistere noe tak for støtten (i dag 250 millioner kroner totalt).

2.4.4. Virkemiddelapparatet

Konkretisere styringsdialogen og bedre koordinering mellom virkemiddelaktørene

Virkemiddelapparatets representanter understreker at *spredning av kompetanse* er essensielt. Styringsdialogen kan bli mer konkret – mer målbare kriterier slik at man kan evaluere hva som har blitt oppnådd. Det finnes per i dag nok møteplasser for alle aktuelle aktører – problemet er heller at det er for mange, og at dette gjør det uoversiktlig. Man trenger egentlig bare én aktør som fasiliteter møteplassene, hevdes det.

Endringer i kontraktsutforming for å sikre investeringer

En rekke finansielle ordninger må utformes slik at de støtter de initielle kostnadene – dette kan også løses gjennom *kontraktsutforming*.

Anskaffelsesregelverket, statsstøtteregelverket og håndhevingen av disse oppfattes som for strengt og til vesentlig hinder for innovasjon

Lovverket, og særlig *håndhevingen* av lovverket, oppfattes som for strengt og hindrer dermed innovasjon, hevdes det. Det er for mange virkemiddelaktører ikke mulig å støtte prosjekter der støtten er tiltrengt fordi dette går mot eller de tror det går mot statsstøtte regelverket samt loven om offentlige anskaffelser. Dette krever og kan muligvis løses ved bedre kontakt mellom jurister i det offentlige fra forskjellige aktører for å avklare en rekke tolkninger. Videre kan det tenkes at et oppmykning vil være fornuftig. Manglende kjennskap til lovverket er en klar driver av risikoaversjon hos innkjøpere. Bedre kjennskap vil kunne øke villighetene til å kjøpe innovativt.

Virkemiddelapparatet påpeker også at leverandører opplever å møte større usikkerhet rundt offentlige anskaffelsesprosesser i Norge enn for eksempel i andre Nordiske land. Dette gjelder blant annet usikkerhet om markedet om et år grunnet politisk turbulens. Usikkerheten gjelder også utsiktene til støtte i fremtiden. Dette kan slå begge veier, skape mer etterspørsel i dag, men også manglende villighet til å foreta innovasjoner dersom støtten betales i etterkant (for eksempel NOx-fondet).

Klarere og bedre koordinering i politiske signaler til virkemiddelapparatet

Videre trenger man *klarer signaler* på hvor mye støtte som er god praksis for en offentlig aktør å gi til en annen offentlig aktør. Virkemiddelapparatet har ulik praksis her, og virker selv usikker på hva som er korrekt.

Virkemiddelapparatet påpeker, som også leverandører og offentlige innkjøpere har gjort, at det tenderer til å være de store aktører som lykkes. For å få mindre aktører både til å lykkes, men også med i prosessene er skapelsen av konsortier essensiell.

Videre er det også viktig at det finnes en klar sammenheng i signaler og operasjon fra alle offentlige aktører, deriblant departementer. Dette krever koordinering mellom disse for å internalisere potensielle eksternaliteter samt blant annet å redusere dobbeltarbeid.

Manglende viten i markedet om virkemiddelapparatets tilbud

Flere i virkemiddelapparatet mener at aktørene i markedet er tilfredsstillende *informert* om hva som eksisterer av ordninger/virkemidler. Derimot sier andre at dette ikke er situasjonen. Problemet ser ut til å ligge i at leverandører og innkjøpere ikke vet hvem og at de kan kontakte virkemiddelapparatet ved å sende en mail eller ta en telefon. Virkemiddelapparatet selv fremstår svært villig til å hjelpe dersom de blir kontaktet. Bedre informasjon om at det er mulig å ta kontakt ser derfor ut som et tiltak som kan redusere denne barrieren.

Utforming av anbudskontrakter viktig

Funksjonskrav blir også av virkemiddelapparatet påpekt som viktig i anbudskontrakter. Blant annet kan NOx-fondet støtte anbudsprosesser med funksjonskrav, men ikke anbudsprosesser med spesifikke krav da dette ville vært konkurransevridende.

Videre påpekes det at den rekke kontrakter har for kort løpetid. Dette er fordi leverandørene må dekke ikke kostandene de har fullt ut over kontraktens løpetid, fordi de ikke har noen garanti for verken fortsettelse av kontrakt eller verdien i et eventuelt annenhåndsmarked. Denne risikoen vil kunne fjerne insentivene til å skape innovative løsninger da man aldri vet om det vil komme et teknologisprang kort tid etter. Risikoen for at et marked forsvinner og/eller ikke vokser er altså viktig i beslutningen for leverandører om å levere innovative løsninger.

Fordeling av kostnadene i kontrakter er også viktig. For eksempel vil en aktør som skaper noe innovativ sitte med en merkostnad merkapitalen krever, mens bruker av innovasjonen vil kunne dra nytte av lavere kostnader innovasjonen gir. Viktig at kostnad og gevinster blir fordelt mellom kontraktspartene.

Endringer av dagens virkemiddelapparat

Det har også blitt foreslått en utvidelse av NOx-fondet til å også dekke CO₂. Det blir påpekt at grunnet avgiftens størrelse ville dette kreve en noe annen fordeling enn med NOx-avgiften. Flere aktører ser ikke muligheten til å øke NOx-målene for fondet, dette skyldes blant annet at det blir dyrere å redusere NOx, ettersom man beveger seg oppover stigen av mest tilgjengelige og billige tiltak.

3. Dagens virkemidler/ordninger for innovative offentlige anskaffelser

Hvilke virkemidler brukes så til å fremme innovasjon? Og ikke minst innovative offentlige anskaffelser? Vi vil i dette kapitlet gjøre rede for relevante virkemidler for å fremme IOA. I dette hvordan de er innrettet og hvem som bruker de, omfanget av virkemidlene, og om mulig hvilke virkninger de har hatt. Det er få (om ingen) virkemidler som retter seg direkte mot å fremme innovative offentlige anskaffelser, men flere av virkemidlene (som OFU-ordningen) legger til rette for at offentlige myndigheter og virksomheter kan inngå prosjektsamarbeid med leverandører for å fremme innovative anskaffelser. Disse ordningene er i hovedsak risikoavlastende ordninger rettet mot tilbudssiden. Vi vil videre peke på ordninger som er rettet mot å fremme innovasjon for klima- og lavutslippsløsninger.

3.1. Hvilke virkemidler/ordninger brukes i Norge i dag for å styrke innovative offentlige anskaffelser?

I denne utredningen ser vi på både generelle virkemidler som kan benyttes til ulike politikkformål, og spesifikke virkemidler som er designet utelukkende for det spesifikke formålet å utløse mer innovasjon (gjennom offentlige anskaffelser). Vi vil i hovedsak konsentrere oss om de spesifikke virkemidlene da det er disse som utgjør de sentrale «ordningene» for risikoavlastning og insentivering av innovasjon.

GENERELLE VIRKEMIDLER	SPESIFIKKE VIRKEMIDLER
Krav til offentlige etater om rapportering av innovasjon knyttet til anskaffelser eller hvorfor innovasjon ikke har vært relevant i anskaffelser. Kan gjøres gjennom oppdragsbrev fra departementene, den såkalte «styringsdialogen», slik man for eksempel har gjort i regjeringens «Tidstyv-prosjektet». Eller det kan være omlegging av offentlige investeringsprosjekter, fra detaljerte kravspesifikasjoner til funksjonskrav i anbud.	Kan være finansieringsordninger for økt FoU-innhold i offentlige anskaffelser, som for eksempel OFU-ordningen eller Miljøteknologiordningen.

Ordningene/virkemidlene i tabellen under er fordelt etter flere kriterier. Disse inkluderer om ordningen/ virkemidlet er innrettet generelt, eller om den/det er rettet inn mot klima- og lavutslipp spesielt. Videre deles ordningene/virkemidlene inn etter om de tilbyr risikoavlastning/insentiver finansielt eller ikke-finansielt. Det siste og tredje inndelingskriteriet plasserer ordningen/virkemidlet etter om det gir direkte eller indirekte risikoavlastning/insentiver for den offentlige innkjøperen.

Tabell 3-1: Virkemidler/ordninger for å fremme innovasjon

	FINANSIELLE		IKKE-FINANSIELLE	
	Generelle	Klima- og lavutslipp	Generelle	Klima- og lavutslipp
Direkte	OFU	NFR	LUP	NFR
	Difi		Difi	
	Statsbudsjettet		Styringsdialog	

	NFR		Statsbudsjettet	
			Regelverk/ kontraktutforming	
			NFR	
Indirekte	OFU	Miljøteknologi- ordningen	LUP	NFR
	Skattefunn	Enova	Regelverk/ kontraktutforming	
	NFR	NFR	Difi	
			NFR	

Kriteriene skal også reflektere om ordningene faktisk møter de kriteriene som kreves for å nå ordningens formål og innretning.

Innovasjon Norge: OFU-ordningen

Innovasjon Norges OFU-ordning er det nærmeste man kommer en formalisert ordning for anskaffelser av innovasjon eller «toppidrett» i Norge. Samtidig får svært få offentlige innkjøpere støtte gjennom denne ordningen.

OFU-ordningen har som mål å øke graden av innovasjon gjennom offentlige anskaffelser, og skal skape et forpliktende samarbeid mellom leverandører og offentlig innkjøper, bidra til nye løsninger og økt kvalitet i offentlig sektor, samt å utvikle konkurransedyktige produkter og løsninger i et internasjonalt marked.

Ordningen er aktuell når offentlig innkjøper har et behov som ikke dekkes av eksisterende markedsløsninger. OFU dekker bl.a. forprosjekt så som markedsundersøkelser for å avklare potensialet for et hovedprosjekt, valg av samarbeidspartner, innledende forhandlinger, samt teknologiavklaring, bl.a. om teknologien/produktet allerede finnes i markedet. Det gis tilskudd til bedrifter og offentlige innkjøpere som satser på innovasjon for å utvikle nye produkter, løsninger eller tjenester. Støtten skal kunne bidra til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir bedriftsøkonomisk lønnsomme, og videre til at offentlig innkjøper har mulighet til å velge innovative anskaffelser.

OFU-kontrakter er spesielt aktuelle innen tunge offentlige investeringsområder som helsesektoren, forsvar, IKT-investeringer, byggevirksomhet, og infrastruktur som veianlegg, og jernbane.

I teorien kan den offentlige kundepartnern motta støtte som dekker inntil 50 prosent risikoavlastning. I praksis er derimot OFU-ordningen nesten utelukkende rettet mot leverandører. Ordningen har dermed begrenset effekt når det gjelder å bøte på den største utfordringen for innovative anskaffelser: offentlige innkjøperes risikoaversjon. Innovasjon Norge har tidligere trukket frem at offentlige aktører ikke kjenner ordningen og er redd for å bryte ESA-regelverk som hindringer for å øke oppslutningen rundt OFU-ordningen. Videre skyldes manglende støtte i stor grad at Innovasjon Norges mandat ikke direkte har etterspurt støtte til offentlig innkjøper. Ordningen har fulgt følgende hovedregel:

«... tilskuddet til en FoU-kontrakt skal gå til leverandørbedriften, men at det i spesielle tilfeller også er mulig å gi tilskudd til den krevende kunden, dersom dette er nødvendig for å utløse et samarbeid. Denne problemstillingen er mest aktuell hvis det er en offentlig kunde, hvor manglende finansiering er et

problem. Offentlige kunder må som hovedregel prioritere innovasjon og næringsutvikling innenfor sine egne budsjetttrammer, og ikke basere denne typen aktiviteter på støtte fra Innovasjon Norge.»¹⁰³

Samtidig beveger man seg nå i riktig retning. I følge Nærings- og fiskeridepartementet vil denne føringen bli fjernet i årets oppdragsbrev. Videre fremhevet Innovasjon Norge selv i Innovasjonstalen i 2015¹⁰⁴ det å «innovere og omstille mer i det offentlige» som en nøkkelmålsetning fremover.

Sammenlignet med SBRI (Small Business Research Initiative)-programmet i Storbritannia, er OFU-ordningen en langt mindre systematisk og finansielt sett svakere satsing. I Nederland, Storbritannia og Finland, er det også gjort en systematisk gjennomgang av hvilke samfunnsmessige utfordringer som best kan løses gjennom innovative innkjøp, mens er OFU-programmet på ingen måte kan sies å representere et slikt helhetlig grep. Sammenlignet med ordninger i overnevnte land bidrar heller ikke OFU-ordningen til å dedikere, koordinere, risikoavlaste og gjennomføre større innovative offentlige anskaffelser med mål om å løse viktige samfunnsutfordringer. Snarere er ordningen et vellykket næringspolitisk virkemiddel, kåret til nest beste av 338 ordninger/virkemidler for utviklingsprosjekter mellom leverandør og offentlig innkjøper i EU¹⁰⁵. Ordningen i seg selv er altså god, men den er per i dag ikke innrettet mot offentlig sektor, noe informasjonssiden om ordningen viser klart og tydelig: Det finnes ingen informasjon rettet mot offentlige aktører (offentlig innkjøper).

OFU-ordningen må dermed justeres betydelig om målet er at den skal bidra til å utløse mer innovasjon gjennom offentlige anskaffelser (se kapittelet "Konklusjoner og anbefalinger" senere i rapporten).

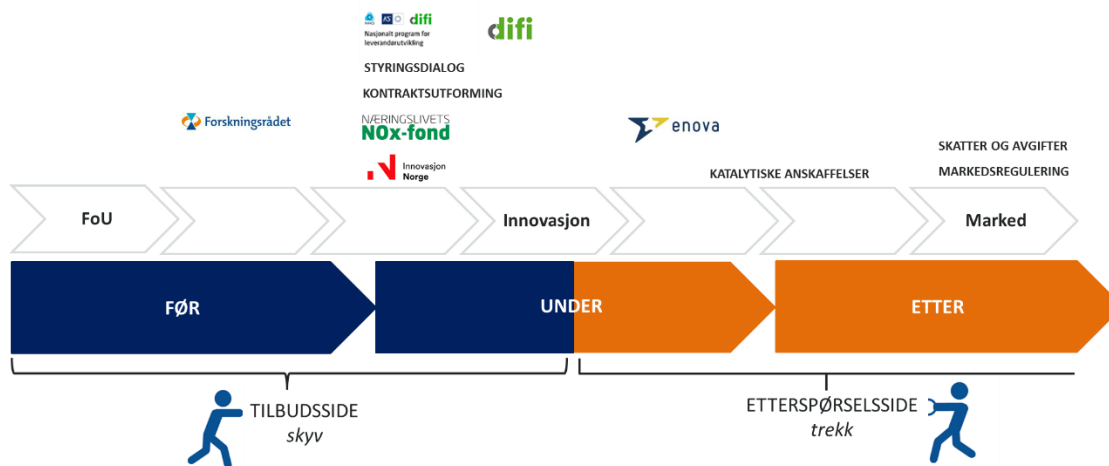
Virkemidler som skal skyve frem innovasjoner, tilbudssidevirkemidler, og virkemidler som skal trekke innovasjoner ut i markedet, etterspørselssidevirkemidler

Figurene under illustrerer innovasjons- og anskaffelsesprosessen inndelt i tre overordnede kategorier og åtte underordnede kategorier. Ordningene/virkemidlene som brukes i disse fasene inndelt etter to typer som har effekt på anskaffelsen fra hver sine side («tilbuds-skyv» og «markeds-dra»). Virkemiddelapparatet plassert etter hvor i prosessen deres hovedaktivitet finner sted, og om virkemidlene/ordningene er rettet inn for å fremme innovasjon i anskaffelser (IIA) eller anskaffelser av innovasjon (AAI).

¹⁰³ Innovasjon Norge.

¹⁰⁴ Innovasjon Norge. Innovasjonstalen 2015. Tilgjengelig på: <http://www.innovasjonnorge.no/PageFiles/2887449/Innovasjonstalen%202015.pdf>

¹⁰⁵ Inno Design. «Nest beste offentlige virkemidler i Europa». Tilgjengelig på: <http://ezhestnesk.ezpub01.byte.no/FoU-Offentlig/Nest-beste-offentlige-virkemidler-i-Europa>



Figur 3-1: Innovasjonspolitik i form av tilbudsside skyv (FoU-støtte osv.) og etterspørselsside trekk (dra) (markedsstimulerende politikk)

Målet må bli å finne den *virkemiddelbuketten* av spesifikke og generelle virkemidler som til sammen mest effektivt bidrar til å nå ønskede mål og ambisjoner om innovative offentlige anskaffelser.

3.1.1. Kort om virkemidler rettet eksplisitt mot IOA

Difi

Difi bistår med veiledning om en rekke områder som er relevante for offentlige anskaffelser som innovasjon, miljø- og sosiale hensyn, og elektronisk handel. Den enkelte virksomhet kan også få individuell veiledning gjennom Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) tilbyr også veiledning om anskaffelsesregelverket gjennom veilederen til reglene for offentlig anskaffelser og fortolkningsuttalelser.

I forbindelse med statsbudsjettet er det varslet at det skal etableres en statlig innkjøpsenhet i Difi. Det refereres til en interdepartemental utredning (ikke offentliggjort)¹⁰⁶ som viser en besparelse på 2 mrd. kr. over 15 år ved sentralisering av innkjøp. Reformen forventes i korte trekk å se ut som følger: I dag har hvert departement og hver statlige etat selv ansvar for egne innkjøp. Dette skal nå legges til en egen enhet i Avdeling for offentlige anskaffelser (Difi), som nevnt over, så langt bare har hatt en rådgivende funksjon. Denne enheten i Difi skal inngå de sentrale rammeavtalene og sikre staten best mulig pris på varer og tjenester. Dette forventes å legge til rette for mer bruk av elektroniske innkjøp i staten, gi lavere priser og bedre vilkår og oppfølging av leverandører og kontrakter. Reformen har som mål å gjøre at private bedrifter i større grad kan konkurrere om å levere varer og tjenester til staten¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Regjeringen. «Høringsnotat – Samordning av statlige innkjøp». Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/anskaffelser/hoeringsnotat_samordning_statlige_innkjoep.pdf

¹⁰⁷ E24. «Samler statens innkjøp – milliardgevinster å hente». Tilgjengelig på: <http://e24.no/naeringsliv/statsbudsjettet-2016/samler-statens-innkjoep-milliarder-aa-hente/23537367>

Difi tilbyr fra 2015 en medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekt i offentlig sektor. Statlige instanser kan søke om støtte til deler av prosjekters investeringskostnader, med maksimal støtte satt til 15 millioner per prosjekt. Digitaliseringsprosjektene må være samfunnsøkonomisk lønnsomme samt gi mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Totalrammen for ordningen er for 2016 på 15 millioner kroner. Se Difis egne sider for beskrivelse av ordningen¹⁰⁸.

Nasjonalt program for leverandørutvikling

Nasjonalt program for leverandørutvikling har en egen post (Post 81) i statsbudsjettet, og det er her foreslått å styrke programmet med 10 millioner kroner. Programmet bistår med praktisk gjennomføring av markedsdialog og gjør dermed at flere leverandører deltar i konkurransene, og at offentlig sektor etterspør bedre løsninger enn den ellers ville gjort. Ved å øke bruken av markedsdialog i forbindelse med offentlige anskaffelser, kan det offentliges utviklingsbehov i større grad gjøres til en drivkraft for innovasjon og gründerskap. Programmet har hovedsekretariat i NHO, drives i samarbeid med KS og Difi, og har vært gjennom en flerårig vellykket testperiode.

Styringsdialogen

I staten faller departementenes styringsdialog med underliggende virksomheter inn under økonomiregelverket for staten, forvaltet av Direktoratet for økonomistyring.¹⁰⁹ Videre kan Kommunal- og moderniseringsdepartementene (KMD) gjennom fellesføringer i tilskuddsbrev fremheve spesifikke tiltak virksomhetene skal rapportere på, jf. regjeringens fellesføring i tildelingsbrevene i 2015 om identifisering og reduksjon av tidstyver som påvirker sluttbrukere.¹¹⁰ Også i departementenes fellesføringer overfor underliggende virksomheter for 2014, der det ble satt krav om sosiale hensyn i offentlige anskaffelser. I tilfeller der Stortinget skal konsulteres vedrørende virkemidler til styringsdialogen, gjøres dette i regjeringens proposisjoner til Stortinget.

«Abelia mener innovative anskaffelser bør legges inn i de årlige tildelingsbrevene, samtidig som offentlige organer måles på hvor stor andel av innkjøpsmidlene som brukes på å fornye offentlig sektor¹¹¹.»

Klima- og miljødepartementet uttaler selv at de siden 2007¹¹², gjennom miljøbevisste offentlige anskaffelser, handlingsplanen fra 2007 og arbeidet med grønn stat, har benyttet styringsdialogen og tildelingsbrev for å fremme og informere om forventninger og krav. Det er imidlertid blandede erfaringer med dette. Det stilles spørsmål ved om sterkere virkemidler må til og at styringsdialogen som virkemiddel uansett bare kan bli et supplement.

¹⁰⁸ Difi. «Medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekt i offentlig sektor». Tilgjengelig på: <https://www.difi.no/veiledning/ikt-og-digitalisering/medfinansiering-av-digitaliseringsprosjekt>

¹⁰⁹ Direktoratet for økonomistyring. «Økonomiregelverket i staten». Tilgjengelig på: <http://dfo.no/no/Forvaltning/Okonomiregelverket/>

Regjeringen. «Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten». Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

¹¹⁰ Regjeringen. «Fellesføring i tildelingsbrevene for 2015». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Fellesforing-i-tildelingsbrevene-for-2015/id2341853/>

¹¹¹ NHO. «Tapte muligheter i offentlige innkjøp». Tilgjengelig på: <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/offentlige-anskaffelser/tapte-muligheter-i-offentlige-innkjop/>

¹¹² Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet (2007): Handlingsplan 2007-2010. «Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/samfansvar_off_ansk.pdf

Få offentlige virksomheter har innovasjon inkludert i sin innkjøpsstrategi

PwC viste i en undersøkelse at kun 20 prosent av offentlige virksomheter hadde innovasjon inkludert i sin innkjøpsstrategi.¹¹³ Sett opp mot fokuset på innovative anskaffelser, er dette et overraskende lavt tall.



Figur 3-2: Sekundærmål i offentlige anskaffelser (andel)

PwC viser videre i sin undersøkelse at både statlige og kommunale virksomheter har mye å gå på når det gjelder å sikre at innkjøpsstrategien blir fulgt opp gjennom iverksettelse av en handlingsplan. Videre viser det seg at et fåtall av virksomhetene i PwCs undersøkelse har lyktes med implementering av innkjøpsstrategien.

Bruk av styringsdialog for å sikre forankring

Dette peker på nødvendigheten av å ha økt fokus på den interne styringsdialogen, slik at en innkjøpsstrategi blir forankret i hele organisasjonen. Noe Menon i flere utredninger har pekt på som en av hovedbarrierene for innovative offentlige anskaffelser. Gjennom en spørreundersøkelse til innkjøpere i offentlig sektor fremgår det at de ikke opplever at anskaffelsesregelverket fremmer innovasjon. Videre trekker Menon fram at mindre satsning på innovasjon i offentlig sektor skyldes særtrekk i offentlig sektor. Menon har tidligere vist at særtrekk som nullfeil-kultur og multiple mål bidrar til å redusere offentlig sektors risikovilje.¹¹⁴ Videre viser undersøkelsene at manglende kompetanse om anskaffelsesregelverket fører til ytterligere risikoaversjon. Teknas egen innovasjonsundersøkelse peker på ytterligere problemstillinger som hemmer innovasjon; for liten tid satt av til innovasjon og mangel på insentiver til å innovere.¹¹⁵

Menon har tidligere dokumentert at økt innovasjon gjennom anskaffelser fordrer en bred forankring i hele organisasjonen. Det er ikke tilstrekkelig at innkjøpere selv har fokus på innovasjon så lenge ledelsen ikke setter

¹¹³ PwC. PwC Sourcing Survey 2013. «Leverandøroppfølging og – samarbeid». Tilgjengelig på: <http://www.pwc.no/no/publikasjoner/sourcing-survey-2013.pdf>

¹¹⁴ Menon (2014): Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

¹¹⁵ Tekna. «Hvor innovativ er offentlig sektor?». «Resultater fra en undersøkelse blant Teknas medlemmer i offentlig sektor». Tilgjengelig på: <https://www.tekna.no/globalassets/filer/rapporter/hvor-innovativ-er-offentlig-sektor.pdf>

av tilstrekkelig med tid og ressurser til å gjennomføre disse. Livssyklusperspektivet viker for raskt for mer kortsiktige behov.

Mange av de ikke-finansielle virkemidlene kan tas gjennom styringsdialogen. I dette kan det ligge krav om rapportering på hvor store andeler av anskaffelsene som kan karakteriseres som IOA. For å oppnå dette må det i mange virksomheter og kommuner gis tilbud om å øke anskaffelseskompetansen, slik at de kan vurdere hvilke anskaffelser som faller inn under IOA. Ved økt kunnskap om hva som er IOA vil de samtidig kunne gjøre bedre vurdering av når det er mulig å gjennomføre IOA, eller om en ordinær anskaffelse er tilstrekkelig for å møte et behov.

Økt fokus i styringsdialogen til å bevisstgjøre den enkelte virksomhet på gjennomføring av IOA i offentlig sektor kan også gjøres ved å fastsette at en andel av innkjøpsbudsjettet skal være en innovativ anskaffelse. Dette kan være en noe mer kontroversiell beslutning da virksomheters behov vil variere kraftig, noe som kan føre til at enkelte virksomheter blir stil overfor krav som ikke reflekterer deres behov.

Virkemidler illustrert gjennom anskaffelse av førerløse snøbrøyting på Gardermoen

CASE: AVINOR - FØRERLØSE KJØRETØY^{116,117}

Avinor inviterte i januar 2015 til dialogkonferanse vedrørende utvikling av førerløse kjøretøy særlig rettet mot vintervedlikehold inne på flyplassområdene. Avinor er i dialog med markedet for å undersøke om kunnskapen er kommet langt nok til å lage slike kjøretøy. 12 leverandører fra Norge og Sverige samt forskningsinstitusjoner bl.a. SINTEF har meldt sin interesse.

Avinor ønsker å redusere kostander samt oppnå mer effektivt vintervedlikehold. At teknologien for førerløse kjøretøy så vel finnes som benyttes i dag, er kjent. Den spesielle utfordringen på en flyplass er imidlertid at det ikke bare er en og en bil som er i gang med vedlikehold samtidig – det er ofte flere enheter i formasjon. På den annen side er det et lukket område.



Innovativ anskaffelse

For å få en løsning som tilfredsstillter Avinors krav, legges det opp til en innovativ anskaffelse. Avinor sender ut et case til interesserte aktører, og lover samtidig solid vern om mulige forretningshemmeligheter. Det åpnes også for partnerskap mellom flere leverandører underveis i prosessen.

Med utgangspunkt i markedskunnskapen, skal Avinor sommeren 2015 gjøre sitt valg av veien videre. Bli det en anskaffelse, hentes inspirasjon til konkurransegrunnlaget fra markedskunnskapen innhentet fra prosessen beskrevet over. En plan- og designkonkurranse kan bli aktuelt. Avinor regner med å stille funksjonskrav i konkurransegrunnlaget.

Ut av konkurransen kan det komme en løsning som så kan bli pilottestet på en eller flere flyplasser. Til denne utviklingsutfordringen kan det søkes støtte fra Innovasjon Norge i form en OFU-kontrakt (Offentlig

¹¹⁶ LUP. Førerløse kjøretøy. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/arkiv/utvikling-av-foererloese-kjoeretoey-article1127-740.html>

¹¹⁷ LUP. Førerløse kjøretøy. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/nyhetsarkiv/avinor-sjef-en-droem-om-vi-lykkes-article645-595.html>

forsknings- og utviklingskontrakt). Dersom uttestingen ender tilfredsstillende for Avinor, forventes det en vanlig anbudskonkurranse for kjøp av slike kjøretøy.

Strategisk virkemiddel

Innkjøpssjef Gunn-Sølvi Arveschoug i Avinor legger vekt på at Nasjonalt program for leverandørutvikling er med som kompetansemiljø og tilrettelegger i forbindelse med anskaffelsen. Det er metoden som dette programmet har utviklet, som Avinor nå benytter.

3.2. Treffer dagens virkemiddelapparat sektorene der potensialet og behovene er størst?

Det er særlig to offentlige sektorer hvor innovative offentlige anskaffelser, og særlig anskaffelser av innovasjon, har fått en betydelig utbredelse: Forsvaret og helsesektoren. Dessuten finner vi også at petroleumssektoren (som frem til 2013 var en del av det offentlige anskaffelsesregimet) har benyttet ulike former for innovative offentlige anskaffelser som en viktig driver for innovasjon på norsk sokkel.

Videre ser vi på transportsektoren, bygg og anlegg og IKT før vi avslutter med en vurdering av kommunesektorens potensial og behov sett opp mot staten.

IOA i ulike sektorer

For å kunne si noe om hvor potensialet er størst for offentlige innovative anskaffelser, vil vi se på hvordan ulike sektorer oppfyller tre kriterier:

- **Omfang av anskaffelser:** Vi vil ta i bruk statistikk fra SSB for å dokumentere hvor omfattende anskaffelser er for de ulike sektorene.
- **Innovasjonspotensialet i sektoren:** Potensialet vil vurderes ut ifra Menons egne funn samt av SSBs egne tall på sektorenes innovasjonshøyde
- **Hvilke virkemidler er rettet mot sektoren for å øke innovasjon – treffer de?:** Vi vil gi en oversikt over hvilke relevante virkemidler sektorene står overfor når det gjelder innovasjon og anskaffelser.

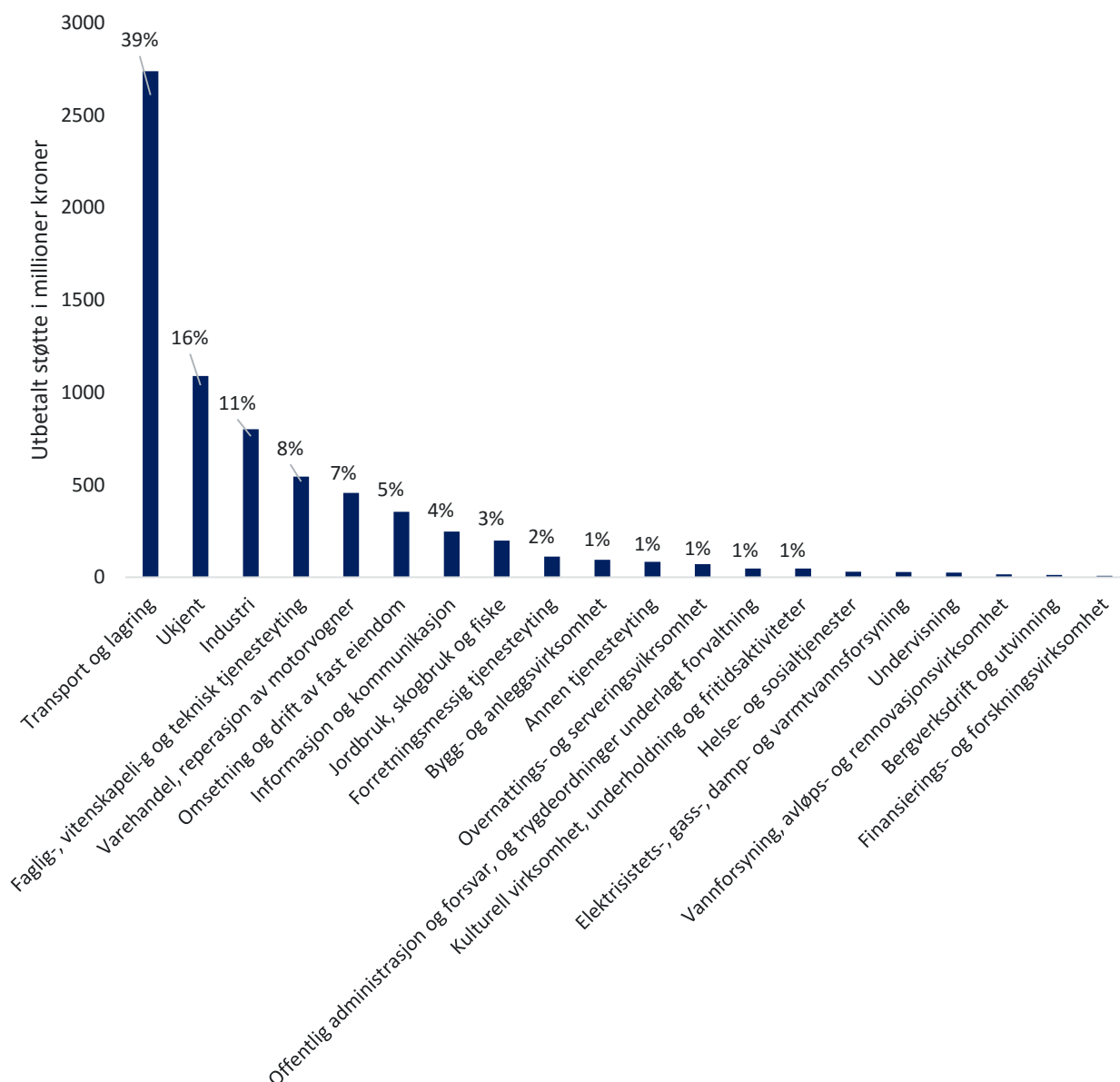
Tabellen under viser offentlige anskaffelser fordelt på formål, brutt opp som kjøp av varer og tjenester og bruttoinvestering.

Tabell 3-2: Offentlige anskaffelser fordelt på formål etter kjøp av varer og tjenester og bruttoinvesteringer 2013 (2014 mill. NOK)

	KJØP AV VARER OG TJENESTER	BRUTTOINVESTERING I FAST REALKAPITAL OG FOU	ANSKAFFELSER I ALT	INVESTERINGENES ANDEL
Totalt	179 083	143 503	322 586	44 %
Alminnelig offentlig tjenesteyting	19 452	13 803	33 255	42 %
Forsvar	14 178	11 789	25 967	45 %
Offentlig orden og trygghet	8 031	2 461	10 492	23 %
Næringsøkonomiske formål	29 660	50 859	80 519	63 %
Miljøvern	9 732	7 170	16 902	42 %
Bolig og nærmiljø	7 782	8 233	16 015	51 %
Helse	38 584	20 562	59 146	35 %
Fritid, kultur og religion	10 223	7 317	17 540	42 %
Utdanning	24 414	17 001	41 415	41 %
Sosial beskyttelse	17 026	4 308	21 334	20 %

Figuren under viser hvilke formål (næring eller sektor) Innovasjon Norge ga støtte til i 2013. Denne viser at offentlig forvaltning fikk mindre enn 1 prosent av totalt utdelt støtte. Dette er i tråd med Innovasjon Norges mandag, men samtidig går det mot det offentliges ønske om å øke innovasjon gjennom offentlige anskaffelser.

**Figur 3-3: Innovasjon Norges støtte etter formål i 2013 totalverdi og prosentandel av utbetalt støtte (2013 mill. kroner).
Kilde: Innovasjon Norge**



Merknader: (1) Andel av Innovasjon Norges utbetalte støtte i prosent over søylene. (2) 16 prosent av midlene er ikke kategorisert. Dette skaper noe usikkerhet i dataene.

Forsvar

Omfang av anskaffelser

Statistikk fra SSB viser at Forsvaret gjennomførte anskaffelser for om lag 26 milliarder kroner i 2013. Av disse utgjorde investeringer om lag 12 milliarder kroner. En betydelig del av disse gjennomføres sentralt gjennom Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO). FLO skriver selv på sine nettsider at de disponerer om lag 50 prosent av forsvarsbudsjettet.

Innovasjonspotensialet i sektoren

Sektoren har fortsatt et betydelig urealisert innovasjonspotensial, bl.a. gjennom økt digitalisering.

Hvilke virkemidler er rettet mot sektoren for å øke innovasjon – treffer de?

Forsvarsindustrien i Norge består av noen få bedrifter med høy kompetanse og teknologisk avansert produksjonslinje. Internasjonalt konkurransedyktige virksomheter.

Transport

Omfang av anskaffelser

Offentlige anskaffelser i transportsektoren utgjorde i underkant av 69 milliarder kroner i 2013. Dette gjør den til det desidert største området av offentlige anskaffelser målt i kroner. Investeringer utgjorde på sin side om lag 24 milliarder kroner. Av de totale investeringene utgjorde vei i underkant av 52 milliarder, jernbane i underkant av 15 og sjø i overkant av 2 (se vedlegg).

Innovasjonspotensialet i sektoren

Investeringene i transportsektoren utgjorde over 65 prosent av de totale anskaffelsene. Dette er betydelig høyere en andelen for offentlige anskaffelser totalt sett (44 prosent). Innovasjonspotensialet anses som høyt. Sektoren er umoden.

Hvilke virkemidler er rettet mot sektoren for å øke innovasjon – treffer de?

NOx-fondet gir støtte til maritim transport.

Innovasjon Norge gir betydelig støtte til transportsektoren. Faktisk er transportsektoren den desidert største mottaker av støtte fra Innovasjon Norge, og de får 39 prosent av all støtte utbetalt av Innovasjon Norge i 2013. Dette tilsvarer i overkant av 2,7 milliarder kroner.

Spesielle virkemidler for sektoren:

Enova/Transnova.

Bygg og anlegg

Omfang av anskaffelser

De rapporterte tallene for offentlige anskaffelser innenfor bygg- og anleggsvirksomhet er kun 85 millioner kroner. Av dette går 6 millioner til investeringer. Disse tallene inkluderer opplagt *ikke* brorparten av offentlige anskaffelser innen bygg- og anlegg: Disse tallene finnes snarere under ulike sektorer som for eksempel utdanningssektoren. *Undervisningsbygg* alene gjorde investeringer for 3,5 mrd. kroner i 2014 og 2,7 mrd. kroner i 2015¹¹⁸. Kultursektoren og ikke minst helsesektoren og samferdselssektoren er andre store sektorområder der anskaffelser knyttet til bygg og anlegg er store.

Innovasjonspotensialet i sektoren

Investeringer utgjør altså bare 7 prosent av det totale beløpet dersom vi ser på tallgrunnet fra SSB (85 millioner kroner). Dette er svært lavt sett i forhold til offentlige anskaffelser sett under ett hvor investeringer utgjør 44 prosent. Samtidig utgjør de 85 millioner kronene en svært liten andel av offentlige anskaffelser totalt sett, så lite som 0,02 prosent. Derimot hvis man inkluderer for eksempel Undervisningsbygg vokser denne sektoren i betydning. Investeringer utgjør trolig om lag 50 prosent av Undervisningsbyggs totale utgifter på årsbasis. Økt bruk av innovative offentlige anskaffelser eller klimavennlig innovative offentlige anskaffelser innenfor bygg og anlegg vil dermed kunne ha betydelig påvirkning ift. innovasjons- og klimaeffekt.

¹¹⁸ Undervisningsbygg. «Innovative offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <http://docplayer.no/5911886-Innovative-anskaffelser-eksempler-pa-dialogprosesser-tore-fredriksen-eiendomsdirektor-undervisningsbygg-oslo-kf.html>

Hvilke virkemidler er rettet mot sektoren for å øke innovasjon – treffer de?

Innovasjon Norge gir om lag 2 prosent av deres totale utbetalinger til denne sektoren. Det tilsvarer i underkant 94 millioner kroner i 2013.

Spesielle virkemidler for sektoren:

NORA er ikke et innovasjonsspesifikt virkemiddel. NORA gir støtte til samarbeidsprosjekter, som omfatter partnere fra minst to av de fire NORA-regionene (Grønland, Island, Færøyene og Kystnorge). NORA støtter prosjekter av meget forskjellig art. Felles for prosjektene er imidlertid at de er relevante i forhold til organisasjonens målsetting: Å skape en kraftfull nordatlantisk region med en sterk, bærekraftig økonomisk utvikling.

Innovasjon Norge gir tilskudd til innovativ bruk av tre, og kan støtte alle bedrifter som arbeider for å øke bruken av tre i bygg- og anlegg.

Energi, avfall og avløp

Omfang av anskaffelser

Offentlig anskaffelser av brensel og energi utgjør om lag 800 millioner kroner. I underkant av 1/8 av dette, 23 millioner kroner er investeringer. Avfallshåndtering på sin side koster i underkant av 4,5 milliarder kroner årlig, mens avløp og spillvann koster om lag 9,7 milliarder kroner årlig. Investeringer står her for i underkant av 650 millioner kroner for energi og avfall til sammen, mens det for avløp og spillvann står for hele 4 milliarder kroner.

Innovasjonspotensialet i sektorene

Investeringer utgjorde i underkant av 13 prosent av de totale anskaffelsene for energi og avfall. Dette er betydelig lavere en andelen for offentlige anskaffelser totalt sett (44 prosent). For spillvann og avløp utgjør investeringer om lag 42 prosent. Bruken av innovative offentlige anskaffelser kan dermed tenkes å ha større potensiale for den siste kategorien.

Hvilke virkemidler er rettet mot sektoren for å øke innovasjon – treffer de?

Innovasjon Norge ga om lag 27 millioner kroner til «elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning» i 2013. Samtidig fikk «Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet» om lag 16 millioner kroner samme året.

Helse og omsorg

Omfang av anskaffelser

Helse- og omsorg ser den nest største utgiftsposten i offentlige anskaffelser målt i kroneverdi. Dette området utgjorde om lag 59 milliarder kroner i 2013. Av dette var i overkant av 20 milliarder investeringer. De største utgiftspostene var sykehustjenester 40 milliarder, legetjenester 9 milliarder, samt FoU 5 milliarder.

Innovasjonspotensialet i sektoren

Investeringer utgjorde i underkant av 35 prosent av de totale anskaffelsen for Helse- og omsorgsområdet. Dette er noe lavt sammenlignet med alle offentlige anskaffelser (44 prosent). Samtidig er dette kanskje sektoren med størst potensial for innovasjon.¹¹⁹ Kostandene i sektoren kommer til å øke, behovet for arbeidskraft øker noe som sammen skaper et enormt behov for innovasjon for å heve kvalitet og omfang på tjenestene.

¹¹⁹ Forskningsrådet. HelseOmsorg21. Tilgjengelig på:

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername=Content-Disposition%3A&blobheadervalue1=+attachment%3B+filename%3DHelseOmsorg21strategien.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1274505290886&ssbinary=true>

Det er gjort en rekke arbeid¹²⁰ og evalueringer i helsesektoren for å øke innovasjon og bruken av innovasjon gjennom anskaffelser. Helsesektoren har blant annet fått laget rapporten «Fremme innovasjon og innovative løsninger i spesialisthelsetjenesten gjennom offentlige anskaffelser». Rapporten eller guiden er utarbeidet av de regionale helseforetakene i 2012 i samarbeid med helseforetakenes innkjøpsservice, Direktoratet for Forvaltning og Ikt (Difi) og Innovasjon Norge.»¹²¹

Andre mekanismer eller tiltak inkluderer blant annet at de regionale helseforetakene rapporterer til HOD på innovasjonsaktiviteter, herunder innovasjon i offentlige anskaffelser. Se eksempel under:

Styret i Helse Midt-Norge RHF har blant annet nylig vedtatt innovasjonsstrategi for foretaksgruppen for perioden 2016-2020. Målet er at innovasjonsprosjekter i Helse Midt-Norge skal styrke klinisk praksis og helsetjeneste, og gi konsekvenser for pasientbehandling, gjennom økt regionalt, nasjonalt og internasjonalt samarbeid.

Ett av de seks fokusområder i strategien gjelder anskaffelser. Her skal innovasjonspotensialet utvikles.

«Strategien gir oss mulighet til å øke trykket på innovasjon i regionen. Når vi fremhever innovative anskaffelser i strategien, betyr det blant annet at vi skal bli grundigere i behovsvurderinger før anskaffelser utlyses. Vi skal også bli bedre i dialogen med leverandørmarkedet, sier fagdirektør i Helse Midt-Norge»

Kjell Åsmund Salvesen.

Videre er Helse Midt-Norge er for tiden inne i en prosess med anskaffelse av tjenester innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), der ny metodikk følges. Også anskaffelse av ny elektronisk pasientjournal i Midt-Norge, og bygging av nytt sykehus i Møre og Romsdal er områder der innovative anskaffelser vil være viktig.¹²²

Hvilke virkemidler er rettet mot sektoren for å øke innovasjon – treffer de?

Det finnes en rekke innovasjonsvirkemidler rettet mot sektoren, også IOA. Dette inkluderer både innovasjon i anskaffelser (IIA) og anskaffelser av innovasjon (AAI). Samt et eget rammeverk for før-kommersielle anskaffelser.

Stat versus kommune

Omfang av anskaffelser

Statsforvaltningen kjøpte inn varer og tjenester for om lag 177 milliarder kroner i 2013. Til sammenligning stod kommuneforvaltningen for anskaffelser for om lag 146 milliarder kroner samme året. Fordeling etter formål er vist i figuren under.

Disse tallene omfatter ikke produktkjøp til husholdningene (ca. 62 mrd. kr. per år). I praksis er disse kun knyttet til helse og sosiale tjenester (ifølge SSB). Det finnes heller ingen offentlig statistikk for omfanget av IKT-anskaffelser i offentlig sektor. IKT-anskaffelser er anslått til å ligge på om lag 60 milliarder kroner årlig av IKT Norge¹²³ i 2013. Det kommer ikke frem om dette omfatter både investeringer og anskaffelser, men det antas at dette tallet inkluderer begge.

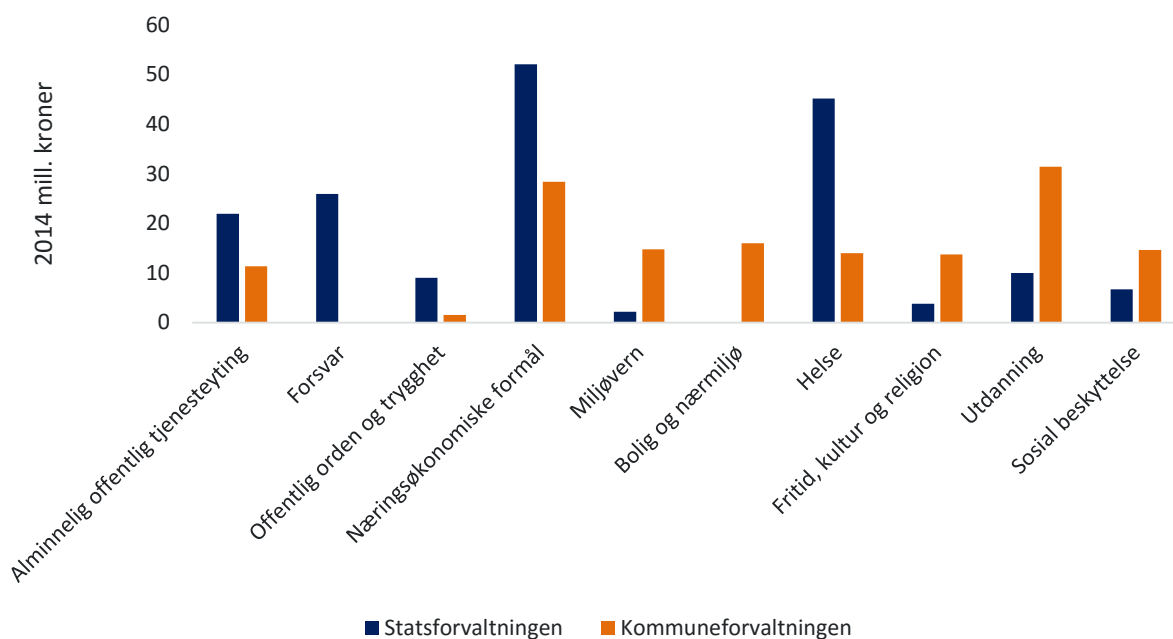
¹²⁰ Se også for eksempel: Evaluering av satsing på behovsdrivet innovasjon og næringsutvikling i helsesektoren. Utført av Damvad As og Oslo Economics for Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (2011). NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg, s. 109 «Teknologien finnes – hvorfor tas den ikke i bruk».

¹²¹ Regjeringen. «Fremme innovasjon og innovative løsninger i spesialisthelsetjenesten gjennom offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/upload/HOD/SHA/495533613-13-201203965-1.pdf>

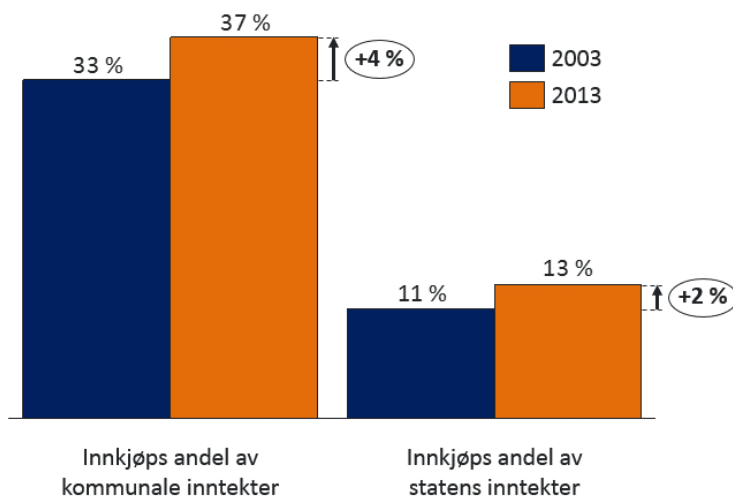
¹²² Helse Midt-Norge. «Innovasjon viktig og nødvendig». Tilgjengelig på: <http://www.helse-midt.no/no/Media/Nyhetsarkiv/Nyheter/Arkiv-2015/Innovasjon-viktig-og-nodvendig/135156/#.VmXpv6SFNaS>

¹²³ IKT Norge. «Offentlige IT-anbud må endres». Tilgjengelig på: <https://www.ikt-norge.no/kommentar/offentlige-it-anbud-ma-endres/>

Figur 3-4: Offentlige anskaffelser gjort av statsforvaltning sammenlignet med kommuneforvaltning 2013 (2014 mill. kroner). Kilde: SSB.



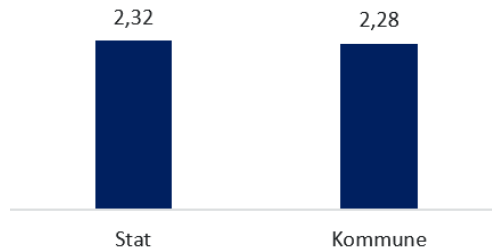
Midler brukt til offentlige anskaffelser utgjør en stadig større del av de offentliges utgifter og har i perioden mellom 2003 og 2013 vokst relativt mer enn kommunenes budsjetter. Andelen har gått fra 33 prosent i 2003 til 37 prosent i 2012. Figuren under viser at anskaffelser i kommunene utgjør en vesentlig større andel av budsjettene enn tilfellet er for staten. Innovative offentlige anskaffelser kan dermed relativt sett være et viktigere virkemiddel i kommunene enn i staten.



Figur 3-5: Anskaffelser som andel av inntekter for kommunal sektor og for staten. Kilde: SSB, bearbeidet av Menon

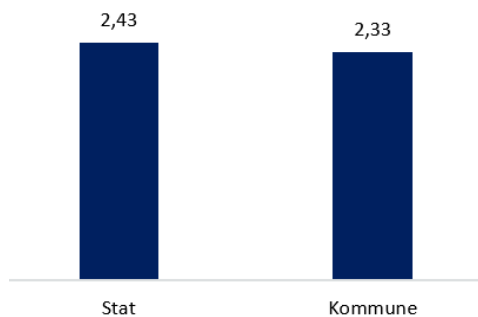
Innovasjonspotensialet i kommunesektoren

Menon finner at det er relativt liten forskjell mellom stat og kommune når det gjelder å *åpne* for innovasjon gjennom anskaffelser.



Figur 3-6: Respondentenes svar til påstanden «Innkjøperne i offentlig sektor åpner for at du kan tilby løsninger som ikke er utprøvd/er innovative». Skala: 1-5. 5=helt enig. 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120¹²⁴

Når det gjelder å *legger til rette* for innovasjon er forskjellen noe større. Dette vises i figuren under.



Figur 3-7: Respondentenes svar til påstanden "Følgende aktør har de siste årene lagt mer til rette for innovasjon" Skala: 1-5. 5=helt enig. 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120¹²⁵

Det som synes å skille stat og kommune er at kommunalt ansatte i større grad enn statlige ansatte synes å oppleve manglende insentiver som en barriere for innovasjon: I MEPIN-undersøkelsen (Bugge, Mortesen og Bloch, 2011) oppgir 87% av respondentene fra kommunesektoren av manglende insentiver for ansatte i noen eller stor grad er en barriere for innovasjon i kommunesektoren.

¹²⁴ Menon-publikasjon 11/2014: Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

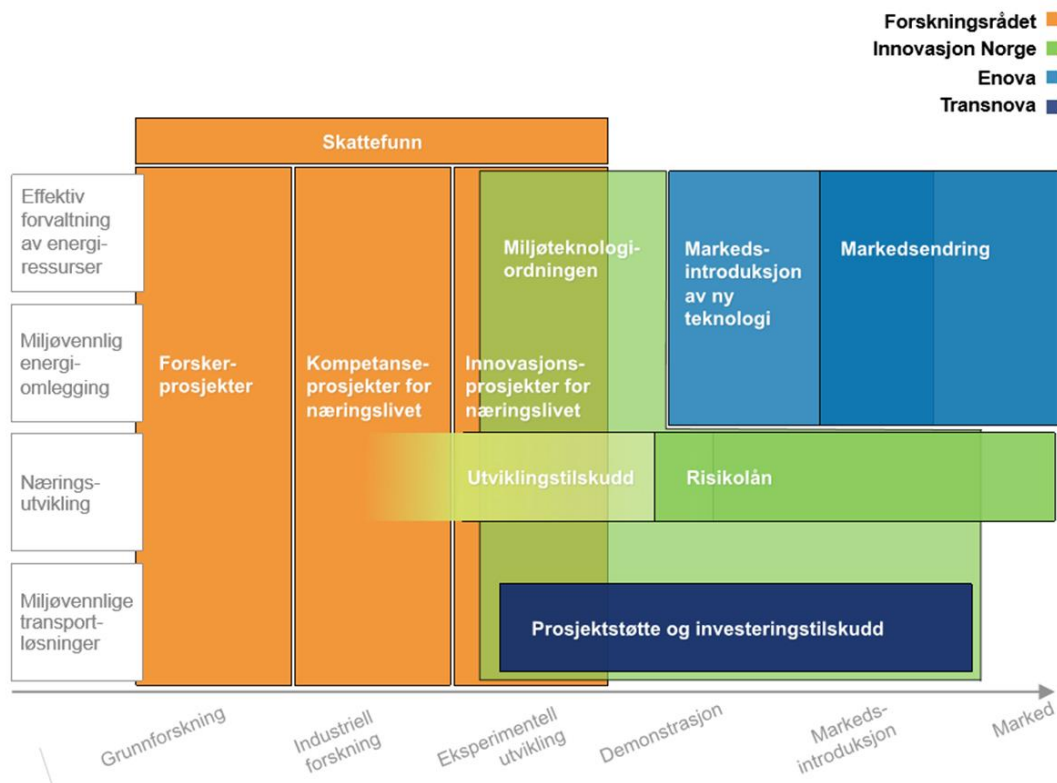
¹²⁵ Menon-publikasjon 11/2014: Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

Anskaffelser andel av budsjetter er det tredobbelte i kommunesektoren sammenlignet med staten. Gjennom en rekke undersøkelser fremkommer innovasjonsbarrierene som høyere i kommunesektoren. Det er dermed naturlig å konkludere med at nettopp innovative offentlige anskaffelser har et stort potensial i kommunesektoren. Det viktigste argumentet for å satse på IOA i kommunesektoren vil dermed være anskaffers store andel av kommunenes budsjetter og at mulighetsrommet for IOA i liten grad er utnyttet per i dag.

3.3. Virkemidler/ordninger for klima- og lavutslipp

Enova, Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Gassnova utgjør hovedpilarene virkemiddelapparatet innen energi, klima og miljø. På enkelte områder har også SIVA og GIEK en rolle. Sammen og hver for seg bidrar institusjonene til vekst i forskning, utvikling og implementering gjennom ulike støtteordninger. I tillegg kommer europeiske ordninger hvor norske aktører er søknadsberettigede. Næringslivets NOx- fond har bidratt til effektiv innføring av ny teknologi.

Figuren nedenfor viser hvor de ulike virkemidlene slår inn i løpet av et prosjekts/bedrifts gang fra grunnforskning til markedet, forvaltet av de ulike virkemiddelaktørene. Målene med ordningene er ulike.



Figur 3-8: Virkemiddelapparatet etter faser i innovasjonsprosessen og type innovasjonsaktivitet. Kilde: Innovasjon Norge¹²⁶

Klimapolitikken i dag rår både over etterspørselssidevirkemidler og tilbudssidevirkemidler. Når det gjelder etterspørselssidevirkemidler brukes både skatter og avgifter for å endre etterspørselen etter enkelte produkter og tjenester samtidig som de forsøker å øke bruken av andre (fossilbiler vs. elbiler). Tilbudssidevirkemidler

¹²⁶ Innovasjon Norge. Presentasjon av virkemiddelapparatet. Tilgjengelig på: http://www.innovasjonnorge.no/Documents/old/PageFiles/15438/Presentasjon%20virkemiddelapparat_web.pdf

overlapper i stor grad med ordninger i innovasjonspolitikken, i den grad at de gir støtte til innovasjon (klima). I tillegg gis det også direkte støtte til klimavennlige tiltak som ikke nødvendigvis er innovative.

Enovas oppdrag og portefølje har vært i kontinuerlig endring siden opprettelsen i 2001. Innsatsen er gradvis dreid fra et fokus på utbygging av fornybar energi og tiltak for energieffektivisering i retning av redusert energibruk og reduserte utslipp fra industrien og byggsektoren, samt utvikling av ny teknologi. I 2008 kom klima inn som en del av mandatet. Fra og med 2015 har Enova også overtatt Transnovas portefølje i transportsektoren. Enova-ordningene er innrettet mot fullskalatesting og markedsintroduksjon. Energifondet finansieres blant annet gjennom nettleiepåslag, og blir tilført avkastningen fra «Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging». Til sammen vil Enova-fondene utgjøre 62,75 milliarder kroner i 2016. Disponible midler for prosjektstøtte er i statsbudsjettet for 2015 anslått til 2,15 milliarder. I tillegg kommer overførte midler fra tidligere år.

Enova har mulighet til å støtte utbygging av infrastruktur gjennom tidlig dialog med både statlige og kommunale innkjøpere. Enovas investeringsstøtte går til fysiske installasjoner, ikke til prosjektgjennomføring. En mulig løsning ved behov for slik prosjektstøtte er å lyse ut en forstudie med kunnskapsinnhenting som formål. En slik anskaffelse kan det søkes om midler til fra Enova.

Norges forskningsråd (NFR) har et mangfold av programmer, men ikke noen samlet innsats som tar opp lavutslippsutfordringen. Styrking av forskning som bidrar til bærekraftige løsninger i samfunn og næringsliv, og satsinger som bidrar til et mer forskningsorientert og innovativt næringsliv, er blant NFRs overordnede målområder. NFR forvalter årlig 8 milliarder kroner, fordelt på alle områder. Basert på de ulike departementenes rapportering av miljørelaterte bevilgninger til NFR i statsbudsjettet for 2015 er anslagsvis 1,5 milliarder kroner av NFRs satsinger relatert til klima, energi og miljø.

Innovasjon Norge forvalter flere ordninger for å stimulere til «grønn vekst», blant annet miljøteknologiordningen for pilot- og demonstrasjonsanlegg. Bærekraft 2030 er definert som et nytt, viktig område. Det er programmer for bioenergi og bioraffinering, og tilskudd til industrielle og offentlige forsknings- og utviklingskontrakter. For 2015 utgjør miljøteknologiordningen 330 millioner kroner.

Gassnova skal bidra til å fremskaffe løsninger som gjør at teknologi for fangst og lagring av CO₂ tas i bruk og blir et effektivt klimatiltak. Gjennom forskningsprogrammet CLIMIT gir Gassnova økonomisk støtte til utvikling, demonstrasjon og pilotering av CO₂-håndteringsteknologier. Forskningsrådet er ansvarlig for forskningsdelen av programmet. Gassnova leder CLIMIT-sekretariatet. Gassnova forvalter også statens interesser i Teknologisenter Mongstad. I statsbudsjettet for 2015 ble det bevilget 113 millioner kroner til drift av Gassnova, og 200 millioner kroner til CLIMIT-programmet.

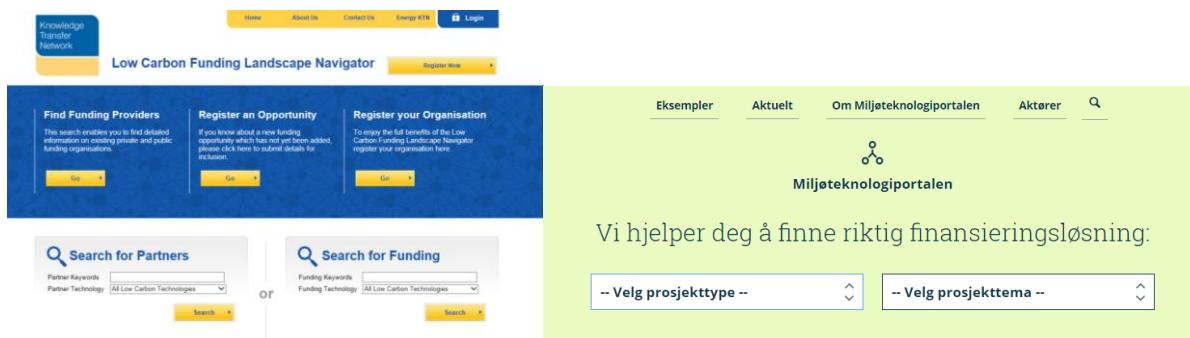
SIVA bygger, eier og utvikler infrastruktur for innovasjon.

GIEK har garantiordninger som fremmer norsk eksport innen spesifikke områder. GIEK har uttalt at miljø- og klimateknologiområdet vil få en større plass i porteføljen på grunn av redusert etterspørsel fra offshore leverandørindustri.

Difi har verktøy og kompetanse rettet mot stat og kommuner når det gjelder grønne innkjøp, men ingen økonomiske virkemidler.

Flere andre ordninger (SKATTEFUNN, såkornfond, venturefond m.m.) er knyttet til nyskaping, oppstart av bedrifter og eksportrettet virksomhet.

Både i Storbritannia og Norge finnes det også portaler hvor aktører (først og fremst leverandører) relativt enkelt kan finne frem til finansieringsordninger for utvikling av klima- og lavutslippsløsninger:



Ordninger for støtte til pilot- og demonstrasjonsanlegg

Vellykket innovasjon krever ofte større investeringer i den krevende kommersialiseringsfasen, men høy risiko gjør at mange bedrifter begrenser innovasjonsaktiviteten i tidlig fase. NHO påpeker at det allerede finnes støtteordninger for pilot- og demonstrasjonsprosjekter i Norge, men ser det som en svakhet at større prosjekter ikke nødvendigvis får støtte, ettersom virkemidlene primært retter seg mot SMBer og har en øvre ramme for tilskudd til hvert enkelt prosjekt. Det finnes derfor et stort potensial for å utløse flere radikale innovasjoner som er kostnadskrevenne å realisere, men som det i dag finnes få offentlige virkemidler for.

I stortingsmeldingen «Verktøy for vekst» ga forrige regjering uttrykk for en økt satsing på virkemidler som retter seg mot pilot- og demonstrasjonsfasen, gjennom følgende tekst: «Nærings- og handelsdepartementet vil innenfor gjeldende rammer videreutvikle dagens tilbud til pilot- og demonstrasjonsanlegg samt tilgang på kapital i bedrifters tidlige fase.» I det innovasjonspolitiske dokument Innovasjon+ har NHO tatt til orde for at det bør avsettes rundt 500 mill. kr. til en slik pilotinvest-ordning, som bør være tilgjengelig for alle næringer.

3.4. Virkemidler/ordninger i andre land

I det følgende går vi igjennom ordninger/virkemidler i noen utvalgte land. En mer omfattende gjennomgang av ulike lands ordninger finnes i eget vedlegg.

Storbritannia

Arbeidet med offentlige anskaffelser ligger i dag under **Crown Commercial Service**, Storbritannias statlige innkjøpskontor. Crown Commercial Service har også en rådgivende virksomhet slik Difi har.

Innovate UK er det uavhengige offentlige organet som skal stimulere til innovasjon på områder som har klare fremtidige markedsmuligheter og klare fordeler tilknyttet fremtidig vekst og produktivitet. Innovate UK tilsvarer Innovasjon Norge.

SBRI (Small Business Research Initiative) retter seg både mot privat næringsliv og mot offentlig innkjøper. SBRI (Small Business Research Initiative) har to overordnede formål: 1) Resultere i ledende teknologier som møter offentlig sektors fremtidige behov og 2) Stimulere etterspørsel etter FoU-tjenester fra små høyteknologiske bedrifter i en tidlig fase. SBRI (Small Business Research Initiative) ligger under Innovate UK.

USA

SBIR (Small Business Innovation Research Program) programmet skal muliggjøre for SMB til å delta nasjonalt i FoU hvor innovasjon/teknologi har potensiale for kommersialisering. Dette gjøres ved å tilby finansiell støtte. SBIR (Small Business Innovation Research) tilbyr teknisk støtte, men dekker ikke offentlige instansers eksplisitte kostnader rundt IOA.

STTR-fondet (Small Business Technology Transfer) støtter føderal FoU, og har som mål å utvide privat/offentlig samarbeid til å inkludere samarbeid mellom små bedrifter og forskningsinstitusjoner. Ordningen har videre som mål å øke graden av kommersialisering fra FoU prosjekter.

Nederland

PIANOO¹²⁷ fokuserer på mer enn bare innovasjon i offentlige anskaffelser. Slik sett er PIANOO ganske lik Difi med ansvar også for rådgivning og veiledning. PIANOO samler alle tilbud på et sted tilsvarende Doffin. Ordningen fokuserer på bærekraft i offentlige anskaffelser og dekker følgende syv temaer: sosiale forhold; samfunnsnytte; IOA; biobaserte produkter; SMB; og grønne offentlige anskaffelser

SBIR (Small Business Innovation Research) har som hovedmål å bidra til utviklingen av innovative løsninger på samfunnsrelaterte problemer. Støtte er tilgjengelige for første fase 1 (mulighetsstudie) med et budsjett på >50,000 EUR per prosjekt, og for fase 2 (FoU), med et budsjett på >450,000 EUR per prosjekt. Fase 3 (markedsimplementasjon) er ikke statlig finansiert. SBIR (Small Business Innovation Research) tilbyr teknisk støtte til offentlige myndigheter, men dekker ikke offentlige instansers eksplisitte kostnader rundt IOA. Programmet har ifølge nederlandske myndigheter vært en suksess.

Danmark

Markedsmodningsfonden sikter på å skape bedre og potensielt billigere løsninger, noe som er gunstig både for offentlig innkjøper og næringslivet. Finansiell støtte gis i form av bedriftstilskudd til testing eller tilpassing av nye produkter eller en type garanti som skaper større trygghet for den offentlige innkjøperen. Fondet gir også tilskudd til offentlige institusjoner til forarbeidet som må gjøres ved innkjøp av innovative løsninger, for eksempel timebruk knyttet til oppgaver som behovsutredning, markedsdialog og analyse.

Nettsiden **OPIguide.dk** er en kombinert informasjons- og planleggingsplattform laget for å oppfordre til økt samarbeid mellom offentlige (O) og private (P) aktører tilknyttet utviklingen av innovative (I) løsninger til nytte for samfunnet. Løsningene som utvikles skal effektivisere den offentlige sektoren og ha et markedspotensial.

Sverige

VINNOVA (Innovasjon Norge) har som mål å bidra til at offentlig sektor blir en drivkraft både for utvikling og bruk av innovative løsninger. Innenfor satsingen ligger FRÖN (FÖR Ökad iNnovation i offentlig verksamhet). Her gis støtte til utviklingen av en innovativ idé innenfor offentlig sektor. Formålet med programmet er å oppfordre til innovasjon innen offentlig sektor enten gjennom implementering, utvikling eller planlegging av en innovativ løsning.

Upphandlingsmyndigheten gir støtte (ikke-finansiell), veiledning og informasjon om alle aspekter av innovative offentlige anskaffelser for innkjøper. Upphandlingsmyndigheten er eksplisitt dedikert til de to områdene offentlige anskaffelser og bærekraftige offentlige anskaffelser. Myndigheten samarbeider med Miljöstyrningsrådet om en egen satsing der både klima/miljø og andre «strategiske» innkjøpsfaglige tema diskuteres og deles mellom ulike offentlige innkjøpsmiljøer¹²⁸.

Innen innovative offentlige anskaffelser samarbeider Upphandlingsmyndigheten med VINNOVA.

Finland

TEKES er det offentlige virkemiddelorganet for finansiering av innovative løsninger i Finland. Programmet fokuserer spesielt på områder med stor innvirkning på samfunnet og hvor offentlig sektor har stor påvirkning for

¹²⁷ PIANOO. «About PIANOO». Tilgjengelig på: <https://www.pianoo.nl/public-procurement-in-the-netherlands/about-pianoo>
Kees Tazelaar. «A knowledge network for public procurement». Tilgjengelig på:
<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf>

¹²⁸ <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation-och-upphandling/tankesmedjan/>

utvikling av markedet. Dette gjelder for eksempel temaer som energi og miljø og helse-, sosial- og omsorgstjenester. Programmet dekker opp til 50 % av prosjektets totale kostnad.

Tyskland

KOINNO¹²⁹ (Kompetansesenter for innovative anskaffelser) ble etablert i 2014, og er drevet av «Association Materials Management, Purchasing and Logistics e.V. (BME)» som ligger under det føderale ministeriet for økonomiske anliggender og energi (BMW). Målet med etableringen av KOINNO er å sikre et langsiktig fokus på innovasjon i offentlige anskaffelser.

Hva kan Norge lære av andre lands SBIR (Small Business Innovation Research)- og SBIR-lignende ordninger?

Støtteordninger til bedrifter i Norge - samme som flere andre land - kan vurdere å sette i stand såkalte "claw-back" ordninger dersom bedriften som har mottatt støtte, flytter til utlandet av diverse årsaker innenfor et gitt tidsrom. Dette har blant annet også blitt foreslått for Storbritannia. Et annet viktig punkt å ta med seg er å forstå sammenhengen mellom statlig finansiering og privat finansiering. For eksempel tilrettelegge for statlig finansiering av de første fasene, men privat finansiering av senere mindre risikofylte faser. Videre er realiteten den at det finnes en rekke offentlige støtteordninger for innovasjon og FoU spredt over en rekke instanser. En koordinering av disse vil kunne tette hull, samt også fjerne ordninger som dekker samme områder. Et annet viktig aspekt er at ordningene må være tilgjengelige for "allmenheten" og ikke bare tilgjengelige for spesielle akademiske miljøer (se *Emma Tredgett og Alex Coad, 2013 - The shaky start of the UK Small Business Research Initiative (SBRI) in comparison to the US Small Business Innovation Research Programme (SBIR)*).

¹²⁹ European Commission. Research and Innovation. «Competence Centre for Innovative Procurement (KOINNO)». Tilgjengelig på: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/competence-centre-innovative-procurement-koinno>

4. Konklusjon og anbefalinger

Hvordan kan innovative offentlige anskaffelser bidra til å nå innovasjons- og klimapolitiske mål på en effektiv måte i Norge? Hvilke konkrete endringer i eksisterende ordninger kan vi se for oss, og hvilke nye ordninger vil kunne være hensiktsmessige?

Vi har i denne utredningen funnet tre skjevheter/mangler ved de eksisterende ordningene som er relevante for innovative offentlige anskaffelser generelt og for klimainnovasjon spesielt:

1. Dagens virkemidler, både innovasjonspolitiske virkemidler generelt og virkemidler for å stimulere klima-/lavutslippsinnovasjon, er i liten grad tilpasset offentlige anskaffelser. Dette til tross for at man i flere år har forsøkt å integrere miljø-, klima og innovasjonspolitiske mål i offentlig anskaffelsespraksis. Nytt EU-direktiv og tilhørende endringer i norsk lovverk kan åpne for nye muligheter.

2. De få ordningene som faktisk kan sies å være rettet mot innovative og klimavennlige offentlige anskaffelser har tradisjonelt vært rettet mot leverandørene og risikoavlastning av disse. Denne utredningen viser imidlertid at det er den offentlige innkjøperens opplevde risiko som er til størst hinder for innovasjon gjennom anskaffelser i dag.

3. Virkemidlene må i større grad differensieres mellom på den ene siden «breddeidrett», det å løfte innovasjonshøyden litt i alle typer anskaffelser, og på den andre siden «toppidrett», det å gjennomføre avanserte anskaffelser av teknologi og løsninger med stor innovasjonshøyde.

I det følgende presenterer vi konkrete forslag til endringer eksisterende virkemidler samt enkelte nye og supplerende ordninger som kan bidra til å løfte innovasjon i offentlig sektor opp på et nytt nivå i både bredde (innovasjon i anskaffelser generelt) og høyde (anskaffelser av løsninger med stor innovasjonshøyde).

4.1. Forslag til nye/supplerende ordninger for IOA generelt

Forslag 1 og 2: Ordning/virkemiddel for anskaffelser av innovasjon (AAI): Etablere en «SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative)-liknende» ordning

For å kunne benytte offentlige anskaffelser som et etterspørselsorientert innovasjonspolitisk verktøy og i Norge er tiden nå moden for å etablere en effektiv nasjonal mekanisme for anskaffelser av innovasjon (AAI). Kort fortalt er SBIR (USA)/SBRI (Small Business Research Initiative) (UK)-ordninger hvor ulike deltagende sektordepartementer kanalisere et utvalg av større, avanserte anskaffelser fra sine underliggende etater (eller i noen tilfeller på departementsnivå, for eksempel Forsvarsdepartementet) gjennom et lite «sekretariat» (ordningens organisasjon) som bidrar i prosessen, ikke helt ulikt det LUP gjør i Norge. Som for eksempel i anskaffelsen av ubemannede snøryddingskjøretøyer hvor LUP bistår Avinor. Prosessen kan være organisert som flere nasjonale innovasjonskonkurranser, *government challenges*, slik tilfellet er i både UK, USA og nå også i Sverige (innenfor klima-/miljøområdet).

Det vil trolig være slik at det i Norge som i andre land er enkelte offentlige sektorer som deltar mer aktivt med prosjekter gjennom en slik ordning. Storbritannia er det særlig helsesektoren som benytter SBRI (Small Business Research Initiative), i USA har militæret og romfart stått sentralt. I Norge har særlig helse- og omsorgssektoren utviklet metoder og satsing på anskaffelser av innovasjon (AAI). Det kan også tenkes at ordningen får et betydelig fokus på klima- og lavutslippsinnovasjon. Dette omtales i egne forslag til ordninger knyttet til klima- og lavutslippsinnovasjon (i eget avsnitt lengre ned i dokumentet)!



Figur 4-1: Illustrasjon - mulighet for et SBRI (Small Business Research Initiative)/SBIR (Small Business Innovation Research)-lignende virkemiddel i Norge

Figuren over illustrerer muligheten for en SBRI (Small Business Research Initiative)/SBIR (Small Business Innovation Research)-lignende ordning/virkemiddel i Norge med innovasjonskonkurranser gjennom offentlige anskaffelser for deltagende departementer/sektorer og med støtte fra det eksisterende virkemiddelapparatet og plassert hos Innovasjon Norge eller Difi. Utvelgelsen av leverandører/innovasjonsforslag kan skje gjennom en ordning tilsvarende SBRI (Small Business Research Initiative) og Innovate UK, for eksempel med utgangspunkt i utvelgelsesmetodikk og beste praksis fra NFR (slik det praktiseres for de store innovasjonsprogrammene som Arena, SFI osv.). INs OFU-ordning og tilhørende midler kan legges inn i ordningen for å sikre at OFU i større grad blir en *offentlig* forsknings- og utviklingsordning. Det er for øvrig ikke naturlig at ordningen har et eksplisitt fokus på SMB-leverandører slik den har i USA og UK (Small Business Innovation Research) da hovedmålet bør være å utløse innovasjon i offentlig sektor og å adressere klima-/lavutslippsinnovasjon fremfor helt spesifikke næringspolitiske mål.

Vi foreslår videre at ordningen, som i USA og andre land som har kopiert den, kanaliserer innkjøpsprosjekter fra deltagende departementer og tilhørende underliggende etater gjennom en nasjonal innovasjonskonkurranse med sektorfokus og dimensjonering etter deltagende departementers ønske og ambisjon.

Et alternativ kan være å dedikere innkjøpsmidler gjennom en egen post på statsbudsjettet som for eksempel kanaliseres gjennom Innovasjon Norge. Vi ender dermed opp med to ulike forslag 1 og 2 for anskaffelser av innovasjon (AAI):



Forslag 3: Ordning/virkemiddel for innovasjon i anskaffelser (IIA): Oppskalere LUPs og Difis veiledningsvirksomhet

For å kunne imøtekomme behovet for å løfte mange flere offentlige anskaffelser og det totale anskaffelsesvolumet «opp et lite hakk» og utløse mer innovasjon gjennom fokus på funksjonsspesifikasjoner og leverandørdialog er det behov for å øke omfanget av LUP. Sammen med Difis eksisterende informasjons- og

kompetansevirksomhet utgjør LUP en «ordning» som potensielt kan skaleres opp betydelig mer enn det som er vedtatt i årets statsbudsjett (egen post på 10 millioner kroner). Man kan for eksempel se for seg at aktiviteten på sikt økes til det tidobbelte (opp til 100 millioner kroner) og at den formes litt etter den nederlandske PIANOordningen.

Men det er ikke først og fremst tilgang på finansielle ressurser som setter begrensninger for videre utvikling og skalering av LUP nå: Det blir utfordrende nok for LUP å skalere iht. årets økte bevilgning. Spørsmålet blir dermed snarere hvilken institusjonell forankring og modell LUP skal ha i årene fremover. Skal LUP fortsette å være en «uavhengig» aktør dels eid av interesseorganisasjonene KS og NHO? Hvilken koblingen bør det være mellom LUP og Difi i den videre utviklingen av disse to aktørene? Vår anbefaling er en hybrid: LUP fortsetter som et selvstendig virkemiddel med fokus på etablering av møteplasser mellom leverandører og innkjøpere med tanke på å redusere barrierene for innovasjon i offentlige anskaffelser. Difi videreutvikler metoder, informasjon og rådgivning gjennom en oppskalering basert på LUPs «suksessformel».

Anskaffelser av innovasjon (AAI) og innovasjon i anskaffelser (IIA) knyttet til sektorer og forvaltningsnivå

Når det gjelder sektorfokus og forvaltningsnivå (stat og kommune) kan vi tenke oss at de to ulike hovedforslagene knyttet til hhv. Anskaffelser av innovasjon (AAI) og innovasjon i anskaffelser (IIA) har noe ulikt fokus:

De sektorene som i utgangspunktet er mest FoU og innovasjonsintensive vil trolig kunne trekke mest veksler på en ordning for anskaffelser av innovasjon (AAI), mens de sektorene som er noe mindre forsknings- og innovasjonsintensive vil ha størst nytte av virkemidler for økt innovasjon i anskaffelser (IIA). Men flere sektorer vil likevel naturlig falle inn under begge kategorier. Dette gjelder også kommunesektoren, selv om «breddeidrett», innovasjon i anskaffelser (IIA), nok vil utløse størst innovasjonspotensial. Slik vi har sett med suksessen LUP og KS' nettverk for innovative offentlige anskaffelser i mange kommuner så langt.

Tabell 4-1: Ordning/virkemiddel og relevans/fokus for ulike sektorer

		Anskaffelser av innovasjon (AAI) (SBIR)	Innovasjon i anskaffelser (IIA) (LUP + Difi)	STAT	KOMMUNE
Sektor/ Departement/ Formål	Kommune	x	x	-	-
	Helse	x		x	
	Omsorg		x		x
	Forsvar	x		x	
	FoU og undervisning	x	x	x	x
	Bygg og infrastruktur		x	x	x
	Transport		x	x	x
	IKT og forvaltning	x	x	x	x
	Klima	x	x	x	x

Forslagene (særlig anskaffelser av innovasjon (AAI)) må bygge videre på eksisterende samarbeid mellom de berørte organisasjonene

I «Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser» fra 2013 finnes en rekke tiltak som dessuten bør ses i sammenheng med forslagene over og følges opp og/eller videreføres¹³⁰:

«• Difi, Norges forskningsråd og Innovasjon Norge skal vurdere relevansen av elektroniske idéportaler etter britisk modell.

• Innovasjon Norge, Difi og Norges forskningsråd skal sørge for at dialogen mellom statlig sektor, næringslivet og FoU-miljøer systematiseres. De skal også understøtte dialogen mellom kommuner, næringsliv og FoU-miljøer. Dette kan for eksempel ta form av å etablere nasjonale og regionale møteplasser.

• Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet skal samle og spre kvalitetssikrede metoder og retningslinjer for innovative offentlige anskaffelser, i samarbeid med berørte offentlige virksomheter og næringslivets organisasjoner. Erfaringene fra Nasjonalt program for leverandørutvikling skal nyttiggjøres.

• Regjeringen vil gi Difi, i samarbeid med Forskningsrådet og Innovasjon Norge, i oppdrag å utvikle risikostyringsverktøy til bruk i en førkommersiell fase.

• Forskningsrådet får i oppdrag å inkludere innovasjon i offentlig anskaffelse som tema i forskningsprogram hvor denne tematikken er relevant.»

Videre fra «Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser» er det viktig å vurdere politikkløst forslagene knyttet til Innovasjon Norges og Norges forskningsråds eksisterende virkemidler:

«OFU-ordningen, som forvaltes av Innovasjon Norge, er evaluert med gode resultater. Det kan imidlertid være rom for å se på en videreutvikling av ordningen... I særskilte tilfeller kan den offentlige kunden motta en del av støtten, slik at virksomheten kan prioritere innovasjonsformål.»

«Forskningsrådets innovasjonsprosjekter i privat og offentlig sektor kan trolig forbedres ved å målrette flere utlysninger mot utvalgte utfordringer i offentlig sektor. Kompetente næringsaktører kan også i større grad stimuleres til deltakelse i slike prosjekter.»

4.2. Forslag til nye/supplerende ordninger for klimavennlige IOA

Vi har i utredningen påpekt at markedssvikten knyttet til innovasjon (eller mangel på innovasjon) med klimapolitisk fokus er «dobbel så stor» som for innovasjon generelt i det forurenser ofte ikke er pålagt å betale for kostnaden utslipp av klimagasser representerer for samfunnet. Dette rettfærdiggjør forsterkede offentlige insentiver/risikoavlastning rettet mot leverandører av klima- og lavutslippsløsninger. Innovative offentlige anskaffelser er pekt ut som et viktig verktøy i alle EU og OECD-land det er naturlig for Norge å sammenligne seg med.

Regjeringens innspill til EUs nye strategi om sirkulær økonomi bebuder da også en tilsvarende satsing på grønne anskaffelser og utvikling av klima-/lavutslippsløsninger gjennom IOA i Norge:

«The use of innovative public procurement must be increased at both central, regional and local level. We need to go from successful pilots to extensive use... Strengthening of both financial and non-financial measures should be considered...Norway will implement the new EU directives for public procurement

¹³⁰ Regjeringen. "Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser". Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2013/innovasjonseffektavoffentligeanskaffelser_2013.pdf

early 2016. We consider the new directives to provide new opportunities for smarter and greener procurement.”¹³¹

Forslag for anskaffelser av innovasjon (AAI): Etablere en «SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative)-liknende» ordning

I Norge kan det tenkes at en del av ordningen for anskaffelser av innovasjon får fokus på klima- og lavutslippsinnovasjon, akkurat som i en del andre land (bl.a. Sverige).

Når det gjelder klima- og lavutslippsinnovasjon er det ingen tvil om at dette er et ønsket mål for samfunnet som passer godt overens med en ordning for *anskaffelser av innovasjon*. Det finnes riktig nok allerede egne virkemidler for klima- og lavutslippsinnovasjon, men disse kan med fordel kompletteres og forsterkes. Innovasjon Norges Miljøteknologiordning og flere av Enovas ordninger vil kunne virke i samspill med en nasjonal innovasjonskonkurranse av typen SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative), og kanskje delvis integreres. Miljøteknologiordningen retter seg ikke mot offentlige anskaffelser, mens Enova kun gjør det i liten grad. Overlapp mellom ordningene virker derfor lite sannsynlig. Det fordrer at ordningene i større grad åpner opp for risikoavlastning av offentlig innkjøper (og ikke bare leverandør).

For en ordning knyttet til anskaffelser av klima- og lavutslippsinnovasjon som skal bidra vesentlig til Norges overgang til et lavutslippssamfunn, vil det være naturlig med bred deltagelse fra de mest relevante sektorer og departementer som bl.a. Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og kommunesektoren.

Næringspolitiske mål i sammenheng med klimapolitiske målsettinger, så som *grønn konkurransekraft*, vil også trolig i større grad enn tilfellet er med dagens virkemidler, kunne realiseres gjennom en ny ordning for anskaffelser av innovasjon. En SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative) -liknende ordning vil kunne rettes mot utvikling av nye konkurransedyktige arbeidsplasser med utgangspunkt i det grønne skiftet. SBIR (Small Business Innovation Research)-ordningen har vist seg å være et effektivt næringspolitisk virkemiddel i USA i over 30 år. Der fungerer ordningen i stor grad som et risikoavlastende virkemiddel for innovasjonsvirksomheter som går igjennom den tøffe tidlige fasen (gjerne kalt «dødens dal»). Ordningen kan også fungere godt for større virksomheter som finner det utfordrende å finansiere klimateknologiprojekter i konkurranse med andre prosjekter med bedre risiko/avkastning i sin investeringsportefølje (en form for bedriftsintern «dødens dal»).

Forslag knyttet til innovasjon i anskaffelser (IIA): Oppskalere LUPs og Difis veiledningsvirksomhet

Når det gjelder innovasjon i anskaffelser og det å tilrettelegge for økt fokus på klima- og lavutslippsløsninger generelt i alle typer offentlige anskaffelser så vil det også være naturlig å forsterke innsatsen på dette området. Dette er allerede ett av tre hovedsatsingsområder for Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) samt også et eget område for Difis aktivitet innen offentlige anskaffelser. Implementering av de nye EU-direktivene med økte muligheter for å stille klima-/lavutslippskrav¹³² i offentlige anskaffelser generelt fordrer betydelig innsats i form av informasjons- og kunnskapsspredning. LUPs og Difis aktiviteter på området må oppskaleres for å ta ut mer av dette potensialet.

Med dette som bakteppe, *from successful pilots to extensive use*, konkluderer vi med at det er behov for en betydelig konkret satsing på bruk av *grønne* innovative offentlige anskaffelser for å svare på regjeringens ambisjon.

¹³¹ Regjeringen. Annex: «The European Commission’s consultation on the Circular Economy – Norwegian comments». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cefca137d4084a8da2ab808b26481e6a/annex-consultation.pdf>

¹³² Gjeldene regelverk stiller krav om at det ved planlegging av den enkelte anskaffelse skal tas hensyn til miljømessige konsekvenser av anskaffelsen (bestemmelse innført i 2001).

I det følgende presenterer vi fem forslag knyttet til klimavennlige *anskaffelser av innovasjon* (innovasjonsintensiv «toppidrett», AAI) og to forslag knyttet til klimavennlige *innovasjon i anskaffelser* (innovasjonsvennlig «breddeidrett», IIA). Vi kaller de for enkelhetskyld for K-AAI og K-IIA.

Forslag 4 til 8 for anskaffelser av innovasjon (AAI): Etablere en «SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative)-liknende» ordning

Som tidligere vist, i gjennomgangen av våre forslag knyttet til innovative offentlige anskaffelser generelt, kan man i tillegg til inndelingen i anskaffelser av innovasjon (AAI) og innovasjon i anskaffelser (IIA), også dele ordninger knyttet til anskaffelser av innovasjon i to, basert på to ulike finansierings- eller budsjettmekanismer:

1. En ordning for anskaffelser av innovasjon etter modell fra Storbritannia og USA (SBRI (Small Business Research Initiative)/ SBIR (Small Business Innovation Research)) kan enten tenkes finansiert gjennom et «spleiselag» med deltagende departementer, etater og kommuner, eller
2. via en egen budsjettpost på statsbudsjettet.



Figur 4-2: Illustrasjon - mulighet for et SBRI (Small Business Research Initiative)/SBIR (Small Business Innovation Research)-liknende virkemiddel i Norge

Man kan dessuten se for seg at en slik ordning kan ha et større eller et mindre fokus på klima- og lavutslippsinnovasjon. Vi presenterer derfor to ulike varianter av løsningen, hvorav den ene har et dominerende fokus på det grønne skiftet som den overordnende samfunnsutfordringen ordningen skal adressere, mens den andre varianten er en ordning der klima og grønt skifte bare er én av flere ulike samfunnsutfordringer knyttet til ulike deltagende departementer som tenkes adressert.

Dermed får vi to ganger to løsninger hvor klima- og lavutslippsinnovasjon inngår i en nasjonal ordning for anskaffelser av innovasjon (K-AAI):

		«Spleiselag» Egen budsjettpost /fond/avgift	
AAI	Klima dominerer	4	5
	Klima bare én av flere	6	7

I tillegg kan man også tenke seg en femte løsning, med en slik SBRI (Small Business Research Initiative)/SBIR (Small Business Innovation Research)-liknende ordning som er *dedikert* til grønne anskaffelser og er helt løstrevet

fra andre innovasjonspolitiske mål og sektorer. Her vil «spleiselag» mellom ulike sektordepartementer naturlig bortfalle og vi vil bare ha én finansierings-/budsjettmekanisme: Egen budsjettpost i statsbudsjettet. Dermed ender vi opp med fem potensielle løsninger for klimavennlige ansakffelser av innovasjon (K-AAI):

		«Spleiselag» Egen budsjettpost /fond/avgift	
AAI	Klima dominerer	4	5
	Klima bare én av flere	6	7
	Klima er eneste formål		8

Forslag 9 og 10 for innovasjon i anskaffelser (IIA): Oppskalere LUPs og Difi's veiledningsvirksomhet

Når det så gjelder det å senke terskelen for grønne innovative anskaffelser generelt, K-IIA, kan man tenke seg to ulike løsninger:

1. Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) og Difi sine respektive satsinger på klimavennlige innovative offentlige anskaffelser kan skaleres opp betydelig for å imøtekomme behovet hos både offentlige innkjøpere i stat og kommune samt hos leverandører, om hvordan man integrerer klima- og lavutslippsmål i innovative offentlige anskaffelser generelt.
2. Det kan etableres en egen satsing på K-IIA, for eksempel direkte under Klima- og miljødepartementet, som ikke er en del av det bredere programmet til LUP eller Difi's informasjon og veiledning men snarere blir et nytt klimaorientert leverandørutviklingsprogram, K-LUP.

	LUP	K-LUP
IIA	9	10

4.3. De ti forslagene oppsummert

Figuren under viser de ti forslagene oppsummert. Forslag 1-3 er gjeldende for innovative offentlige anskaffelser (IOA) generelt, mens forslag 4-10 gjelder for klimavennlige innovative offentlige anskaffelser spesielt. I figuren representerer første kolonne «type» innovative offentlige anskaffelser (IOA), enten innovasjon i anskaffelser (IIA) eller anskaffelser av innovasjon (AAI). Andre kolonne (kun for klimadelen) forklarer hvilke rolle klima har i forslaget. Tredje og fjerde kolonne viser finansieringsmetode. Kolonne fem viser potensielle/foreslåtte deltakere, mens siste kolonne viser hvor ordningen vil kunne være/er foreslått plassert organisatorisk.

	«Spleiselag»	Egen budsjettpost	Deltagere	Organisatorisk forankring	
AAI	1	2	Helse, kommune, forsvar	SBRI/SBIR	

	LUP				
IIA	3		Kommune, omsorg, samferdsel	LUP/Difi	

	«Spleiselag»	Egen budsjettpost /fond/avgift	Deltagere	Organisatorisk forankring	
AAI	Klima dominerer	4	5	Alle	SBRI/SBIR
	Klima bare én av flere	6	7	Alle	SBRI/SBIR
	Klima er eneste formål		8	Alle	SBRI/SBIR

	LUP	K-LUP			
IIA	9	10	Alle	LUP/Difi/K-LUP	

Merknader: «Alle» viser til alle offentlige innkjøp, både departementer, kommuner og andre offentlige instanser. Se tabeller over for forklaring av estimater for anskaffelsesvolum og ekstrakostnader. «LUP» Nasjonalt program for leverandørutvikling. «IIA» Innovasjon i anskaffelser. «AAI» Anskaffelser av innovasjon. «K-LUP» Nasjonalt program for leverandørutvikling med klima som eneste fokusområde. «SBRI» Small Business Research Initiative. «SBIR» Small business innovation research. «Difi» direktoratet for forvaltning og IKT.

4.1. Utredningens forslag sett i sammenheng med nytt regelverk

Fra våren/sommeren 2016 vil nye direktiver for offentlige anskaffelser tre i kraft¹³³. Målene med endringene er bl.a. enklere og mer fleksible prosedyrer samt dermed å legge bedre til rette for sekundærmålsetninger så som innovasjon og klima i offentlige anskaffelser¹³⁴. De viktigste endringsforslagene er utvidet adgang til bruk av forhandlinger og utvidet adgang til å innhente supplerende informasjon hvor det foreligger uklarheter i tilbudet gjennom forberedende markedsundersøkelser. De to mest relevante endringene er:

- Innføring av ny/utvidet bruk av konkurranseformene, «konkurransepreget dialog»/«konkurranse med forhandling»; som antas å ville ha størst effekt på innovasjon i anskaffelser (IIA) «breddeidrett»
- Innføring av en ny konkurranseform, «innovasjonspartnerskap», som antas å ville ha størst effekt på anskaffelser av innovasjon (AAI) «toppidrett»

Kort oppsummert forventes endringene å gi økt fleksibilitet for innkjøper, større muligheter for å hente inn informasjon fra markedet samt større adgang til dialog og forhandlinger i forbindelse med anskaffelsen. Dette forventes å gi bedre spillerom og større klarhet rundt bruken av sekundærmål så som innovasjon og klima i offentlige anskaffelser og dermed øke bruksgraden av disse.

I forhold til forslagene denne utredning kommer med ser vi at endringene i regelverket vil kunne bidra positivt til disse ved å utvide og gi klarhet i mulighetsrommet som finnes til å benytte innovative og klimavennlige innovative offentlige anskaffelser. Som nevnt er offentlige innkjøpere engstelige for å bryte ESA-lovverket i forhold til OFU-ordningen. Nytt regelverk kan gjøre det enklere å benytte OFU-ordningen, det vil si kombinasjonen av å gjennomføre offentlige anskaffelser og motta statsstøtte.

De nye EU-direktivene legger bl.a. til rette for innovasjonspartnerskap som en ny konkurranseform. Oppdragsgiver kan utvikle et innovativt produkt eller en tjeneste sammen med en eller flere partnere. Deretter kan oppdragsgiver kjøpe det utviklede produktet, alt i én og samme kontrakt. Per i dag er utviklingsfasen og den kommersielle utrulling av produktet inndelt i to prosesser. Det betyr at den som utvikler kan få en større sikkerhet for at det utviklede produktet blir solgt enn i før-kommersielle anskaffelser. Innovasjonspartnerskap vil kunne bidra til at offentlige innkjøpere opplever trygghet for å ikke bryte regelverket for offentlige anskaffelser ved innovative offentlige anskaffelser.

Vi vurderer det som at det nye regelverket vil kunne ha betydelige positive komplementære effekter til denne utredningens foreslåtte ordninger. I den grad at det nye regelverket fører til økt bruk av innovative offentlige anskaffelser vil det være nærliggende å tro at behovet for kompetanse, veiledning og støtte også vil øke.

Se for øvrig vedlegg for mer informasjon om de nye direktivene.

¹³³ Regjeringen. «EU foreslår nye regler for offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-foreslar-nye-regler-for-offentlige-an/id669088/>

¹³⁴ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>, Regjeringen. «Direktiv om offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>, Regjeringen. «Direktiv om offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>

5. Kostnads-/budsjettmessige konsekvenser

5.1. IOA generelt

I det følgende tar vi utgangspunkt i den britiske SBRI (Small Business Research Initiative)-ordningen og den finske TEKES-ordningen. I Storbritannia er målet at 2 mrd. Britiske Pund skal kanaliseres gjennom SBRI (Small Business Research Initiative). Dette tilsvarer om lag 8,5 promille av offentlige anskaffelser i Storbritannia. TEKES i Finland støtter innovative offentlige anskaffelser med mellom 10 til 100 tusen euro per anskaffelse. Dette beløpet er ment å dekke opp til 50 prosent av merkostnaden innovative offentlige anskaffelser har fremfor «normale» offentlige anskaffelser. TEKES har per i dag gitt 8 mill. euro til 70 prosjekter. Prosjektene er typisk er ganske store helt opp til 500 mill. euro.

Menon har ut fra ordningen i Finland og tilsvarende ordninger i andre land estimert at merkostnaden ved IOA vil kunne å ligge på mellom 1 og 10 prosent. Typisk ser vi at for store prosjekter er merkostnaden knyttet til å gjennomføre en innovativ anskaffelse fremfor en ordinær anskaffelse på 1-2 prosent av anskaffelsesbeløpet. Når det er snakk om å gjennomføre før-kommersielle anskaffelser med et betydelig innslag av FoU kan merkostnaden komme opp i 10 prosent av anskaffelsesbeløpet. Noen ganger også enda høyere. Forslagene under legger tallene og ordningene over til grunn.

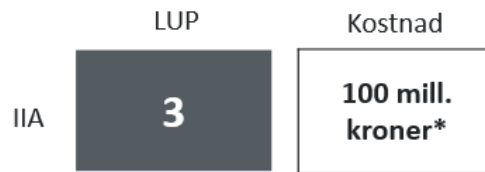
Forslag 1 og 2: Ordning/virkemiddel for anskaffelser av innovasjon (AAI): Etablere en «SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative)-liknende» ordning

	«Spleiselag» Egen budsjettpost		Anskaffelses -volum	Ekstrakostnad
AAI	1	2	4.25 mrd. kroner*	42.5-425 mill. kroner**

Merknader: *Storbritannia kanalisere om lag 8,5 promille av deres anskaffelsesvolum gjennom SBRI (Small Business Research Initiative). Tilsvarende beløp for Norge er lagt til grunn¹³⁵. **1-10 prosent av anskaffelsesverdien beregnet ut fra TEKES støtteordninger.

¹³⁵ Storbritannias statsbudsjett var på om lag 9 500 mrd. kroner i 2014. Offentlige anskaffelser lå på rundt 3100 mrd. kroner (GBP til NOK desember 2015 valutakurs) samme år. Dette tilsvarer om lag 32,5 prosent av statsbudsjettet. Anskaffelser som kanaliseres gjennom SBRI UK var på om lag 13 mrd. kroner i 2014, og ønskes økt til 26 mrd. kroner i løpet av 2016. 13 mrd. kroner tilsvarer om lag 4,2 promille av offentlige anskaffelser i Storbritannia og 26 mrd. kroner tilsvarer om lag 8,5 promille. Menon har lagt den siste andelen (8,5 promille av offentlige anskaffelser) til grunn for vårt forslag for en SBRI/SBIR-ordning i Norge. Norges statsbudsjett var på om lag 1100 mrd. kroner 2014 og offentlige anskaffelser lå på om lag 460 mrd. kroner samme året. For Norge vil dette tilsvare rundt 3,6 mrd. kroner i 2014, eller om lag 4,25 mrd. kroner i 2016. Overnevnte 8,5 promille er et anslag på potensialet på mellomlang sikt fra britiske myndigheter. Som nevnt over ser vi per i dag at under halvparten av dette volumet er realisert i Storbritannia (4,2 promille). Menon vurderer det slik at et tilsvarende volum for Norge fremstår som et rimelig anslag på potensialet. Ordningen vil videre kunne utvides dersom det er rom for dette. En eventuell avgjørelse om utvidelse vil være hensiktsmessig å ta på et senere tidspunkt når man ser virkemiddelets faktiske effekter, størrelse og bruk.

Forslag 3: Ordning/virkemiddel for innovasjon i anskaffelser (IIA): Oppskalere LUPs og Difis veiledningsvirksomhet



Merknad: *Menons beregninger.

Per i dag har LUP en post på statsbudsjettet tilsvarende 10 millioner kroner. En oppskalering av LUP til 10 ganger dagens størrelse vil utgjøre 100 millioner kroner.

5.2. Klima

Forslag 4 til 8: Ordning/virkemiddel for anskaffelser av innovasjon (AAI): Etablere en «SBIR (Small Business Innovation Research)/SBRI (Small Business Research Initiative)-liknende» ordning

	«Spleiselag»	Egen budsjettpost /fond/avgift	Anskaffelsevolum	Ekstrakostnad
Klima dominerer	4	5	4.25 mrd. kroner	42.5-425 mill. kroner
AAI Klima bare én av flere	6	7	4.25 mrd. kroner	42.5-425 mill. kroner
Klima er eneste formål		8	17 mrd. kroner*	0.17-1.7 mrd. kroner**

Merknader: *Dagens anskaffelser av klima- og miljøvern hentet fra SSB. Inkluderer alle offentlige anskaffelser innenfor klima- og miljøområdet, og ikke utelukkende klimateknologi. Er trolig i hovedsak miljørelaterte prosjekter knyttet til energieffektivisering i bygg samt lokal forurensning etc. **1-10 prosent av anskaffelsesverdien beregnet ut fra TEKES støtteordninger.

Under løsning 8, der klima og miljø er eneste formål, vil det som en alternativ løsning også være mulig å benytte avkastningen fra et «green fund» for å finansiere ekstrakostnaden Innovative Offentlige Anskaffelser medfører.

Regjeringspartiene Høyre og Frp har i budsjettforliket høsten 2015 blitt enige med Venstre og Krf om å opprette et såkalt «green fund» til en verdi av 20 mrd. kroner¹³⁶. I avtaleteksten mellom de fire partiene ber Stortinget

¹³⁶ Sysla Grønn. «Lover 20 milliarder til nytt fond for grønn teknologi». Tilgjengelig på: http://www.syslagronn.no/2015/11/23/syslagronn/20-milliarder-til-nytt-statlig-fond-for-gronn-teknologi_68682/

regjeringen utrede hvordan et slikt selskap kan operasjonaliseres når det gjelder investeringsmandat, organisering, budsjettering og om det vil virke utløsende på denne typen investeringer i lys av eksisterende virkemidler.

Fondet, ved navn Fornybar AS, er tiltenkt å sammen med private aktører kunne investere i selskaper som utvikler og benytter grønn teknologi. Eksempler på investeringer er fornybar energi, hydrogen, energilagring, transportløsninger med lave klimetrykk, reduksjon, fjerning, transport og lagring av CO₂ og energieffektive industriprosesser. Et annet uavklart spørsmål er om investeringene bør begrenses til Norge eller globalt. Dette vil bli avklart i revidert nasjonalbudsjett 2016¹³⁷.

Fondet er tenkt innrettet slik at det forventes å gi markedsmessig avkastning over tid. Avkastningen¹³⁸ fra fondet vil i teorien kunne finansiere ekstrakostnaden ved IOA. Om dette blir en realitet er ikke avklart.

Tilsvarende kan også et «CO₂-fond» (tilsvarende dagens NOx-fondet), som foreslått fra NHO, finansiere ekstrakostnaden innovative offentlige anskaffelser medfører. Dette vil da fungere som en avgift på CO₂-utslipp. En del eller hele beløpet kan gå til «CO₂-fondet» for så å brukes til å finansiere merkostnaden som nevnt over. Fondets størrelse er foreslått til 700 mill. kroner. Dette vil da grovt estimert kunne dekke 1 til 10 prosent (70 mill. kroner til 700 mill. kroner¹³⁹) av offentlige anskaffelser til en verdi av om lag 7 mrd. kroner. Samtidig vil ikke et slikt «CO₂-fond» nødvendigvis utelukkende støtte offentlig sektor, og andelen til offentlige anskaffelser kan være betydelig mindre.

Forslag 9 og 10: Ordning/virkemiddel for innovasjon i anskaffelser (IIA): Oppskalere LUPs og Difis veiledningsvirksomhet

	LUP	K-LUP	Kostnad	
IIA	9	10	100 mill. kroner*	25 mill. kroner**

Merknader: *Menons beregninger. **Klima og miljø som en av fire satsningsområder for LUP (Samferdsel, IKT og Helse og Omsorg).

Per i dag har LUP en egen post på statsbudsjettet på 10 millioner kroner. En oppskalering av LUP til 10 ganger dagens størrelse vil da utgjøre 100 millioner kroner.

K-LUP er en egen satsing på K-IIA som ikke er en del av det bredere programmet til LUP, men et klimaorientert leverandørutviklingsprogram. LUP med 100 millioner kroner i budsjett hvor klima er et av fire satsningsområder tilsier at klima har en andel på 25 millioner kroner. K-LUP som et eget virkemiddel vil tilsvarende kunne ha et

¹³⁷ Maritime. «Lover 20 milliarder til nytt fond for grønn teknologi». Tilgjengelig på: <http://www.maritime.no/nyheter/lover-20-milliarder-til-nytt-fond-for-gronn-teknologi/>

¹³⁸ Et rimelig anslag på avkastningen fra et slik fond vil være om lag 4 prosent eller rundt 800 millioner kroner årlig. Dette er også avkastningsforventningene satt av regjeringen.

¹³⁹ NHO Transport. «Co2 fond vil gi maksimal miljøeffekt». Tilgjengelig på: <http://nho-transport.no/nyheter/co2-fond-vil-gi-maksimal-miljoeffekt-article12440-555.html>

budsjett på 25 millioner kroner. Størrelsen tilsier at K-LUP skal kunne oppnå samme resultater som hva en satsning på klima innad i LUP ville kunne klare.

5.3. De ti forslagene oppsummert inkludert kostnads-/budsjettmessige konsekvenser

	«Spleiselag»	Egen budsjettpost	Anskaffelsesvolum	Ekstrakostnad	Deltagere	Organisatorisk forankring	
AAI	1	2	4.25 mrd. kroner	42.5-425 mill. kroner	Helse, kommune, forsvar	SBRI/SBIR	
<hr/>							
	LUP		Kostnad				
IIA	3		100 mill. kroner		Kommune, omsorg, samferdsel	LUP/Difi	
<hr/>							
	«Spleiselag»	Egen budsjettpost /fond/avgift	Anskaffelsesvolum	Ekstrakostnad	Deltagere	Organisatorisk forankring	
	Klima dominerer	4	5	4.25 mrd. kroner	42.5-425 mill. kroner	Alle	SBRI/SBIR
AAI	Klima bare én av flere	6	7	4.25 mrd. kroner	42.5-425 mill. kroner	Alle	SBRI/SBIR
	Klima er eneste formål		8	17 mrd. kroner	0.17-1.7 mrd. kroner	Alle	SBRI/SBIR
<hr/>							
	LUP	K-LUP	Kostnad				
IIA	9	10	100 mill. kroner	25 mill. kroner	Alle	LUP/Difi/K-LUP	

Merknader: «Alle» viser til alle offentlige innkjøp, både departementer, kommuner og andre offentlige instanser. Se tabeller over for forklaring av estimater for anskaffelsesvolum og ekstrakostnader.

6. Litteraturliste

Analyse & Strategi og Oslo Economics (2015). "Sluttevaluering av Nasjonalt Program for Leverandørutvikling 2010-2014".

Analyse & Strategi og Oslo Economics (2015) NHO/KS Nasjonalt program for leverandørutvikling - Gevinstanalyse – bruk av metode for innovative offentlige anskaffelser.

Bergfald & co (2010), «Offentlige anskaffers rolle i utviklingen av miljøteknologi».

Bland, Travis, Boris Bruk, Dongshin Kim & Kimberly Lee (2010). "Enhancing Public Sector Innovation: Examining the network-innovation relationship". The public sector innovation journal 15 (3): 1-25.

Bozeman og Kingsley (1989): Risk culture in public and private organizations. Public Administration Review

Bysted og Jespersen (2013): Exploring Managerial Mechanisms that influence innovative work behaviour. Comparing public and private employees. Public Management Review June 2013.

Christensen og Læg Reid (2008) Beyond New Public Management: Agencification and regulatory reform in Norway. Financial Accountability & Management February 2008

Departementene (2013): Strategi for innovative offentlige anskaffelser. Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2013/innovasjonseffektavoffentligeanskaffelser_2013.pdf

Difi 2014: «Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning». Difi-rapport 2014:07.

Dutz, A. M. and Sharma, S. (2012). Green Growth, Technology and Innovation. World Bank Policy Research Working Paper 5932. Washington: The World Bank.

Econ (2010): Anbefaling om innretting av det næringspolitiske arbeidet i Utenriktjenesten.

Economist (2007) Economist Intelligence Unit background document for Innovation: Transforming the way business creates. Tilgang krever abonnement.

Edler og Uraya (2013). Handbook of Innovation in Public Services. Tilgjengelig på: https://www.elgar.com/shop/handbook-of-innovation-in-public-services?_website=uk_warehouse

Edler, J., 2013. Review of Policy Measures to Stimulate Private Demand for Innovation. MIOIR-NESTA: Manchester/London.

Edler, J., Georghiou, L., Blind, K., Uyarra, E., 2012. Evaluating the demand side: New challenges for evaluation. Research Evaluation, 21 (1): 33-47.

Edler, J., L. Georghiou, E. Uyarra, D. Cox, J. Rigby, Nugroho, Y., Blind, K., 2009. Monitoring and Evaluation Methodology for the EU Lead Market Initiative A Concept Development. Manchester Institute of Innovation Research: Manchester.

Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., Rolfstam, M., Edquist, C., Tshipouri, L., Papadakou, M., 2005. Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake. European Commission: Brussels.

Edler, J., Uyarra, E., 2013. Public Procurement of Innovation, in Brown, L., Osborne, S. (Ed.), The Handbook of Innovation and Change in Public Sector Services, Edward Elgar: Cheltenham.

Edquist, C. and J. M. Zabala Iturriagagoitia. (2012) 'Public procurement for Innovation (PPI) as Mission-oriented Innovation Policy', Research Policy October 2012. Tilgjengelig på: http://www.google.no/books?hl=no&lr=&id=4SLBUewk-lcC&oi=fnd&pg=PA224&dq=risk+aversion+public+procurement&ots=1-2HE6l1ip&sig=q22KfshuS5MyTh6iK9y8c_3YzbA&redir_esc=y#v=onepage&q=risk%20aversion%20public%20procurement&f=false

Eliason (2011): Advanced public procurement as Industrial Policy. The Aircraft Industry as a Technical University. Tilgjengelig på: <http://www.ndia.org/Divisions/Divisions/International/Documents/147S-%2014th%20US-Sweden%20Defense%20Industry%20Conference/Eliasson%20-%20Morning%20-%20Ok%20to%20Post%20to%20Web.pdf>

Enova (2013): Resultatrapport 2012, Enova Trondheim

Espelien med flere (2014) Veien fra FoU til marked for miljøteknologi: Evaluering av miljøteknologiordningen, Menon-publikasjon nr. 10/2014

EU-Direktiv, 2014 (24). Tilgjengelig på: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0243.01.DAN

European Commission (2010), «Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument», EU Project OMC-PTP lister opp en rekke publikasjoner med fokus på innovasjon og offentlig innkjøps rolle som drivkraft (ss. 30-33). Tilgjengelig på: Artikkelen er tilgjengelig via: http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/public_procurement.pdf

European Commission (2013): Horizon 2020: Work Programme, General Annex G, Extract from Part 18 - Commission Decision C (2013)8631

European Commission, 2007. A Lead Market Initiative for Europe. European Commission: Brussels.

Fimreite, Langlo, Læg Reid og Rykkja (2013): Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering. Universitetsforlaget 2013

Finansdepartementet (2013) Stortingsmelding 12. (2012-2013): Perspektivmeldingen 2013: Tilgjengelig på: <file:///C:/Users/Sveinungf/Desktop/Perspektivmeldingen.pdf>

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009): Stortingsmelding 36 (2008-2009) «Det gode innkjøp». Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nn/dep/nfd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2008-2009/stmeld-nr-36-2008-2009-.html?id=559323>

Forskningsrådet (2012): Innovasjon i offentlig sektor. Tilgjengelig på: <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheaderna me1=Content-Disposition:&blobheadervalue1=+attachment;+filename%3D%22InnovasjonoffentligendeligwebNY.pdf%22&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1274499819415&ssbinary=true>

Georghiou, L. (2007), Demanding Innovation: Lead Markets, Public Procurement and Innovation, A Nesta Publication, London.

Goll, Johnson og Rasheed (2007): Knowledge capacity, strategic change and firm performance: the moderating role of the environment. Management Decisions

Grimsby med flere (2013): En statlig bro i kapitalmarkedet: Evaluering av Innovasjon Norges låne og garantiordninger, Menon-publikasjon nr. 42/2013

Grimsby, Grünfeld og Iversen (2011): The need for government supported capital measures in the market for early stage risk capital in Norway, Menon-publication no. 18/2011, Oslo, Norway

Grünfeld, L. og E W Jakobsen (2007): Private Equity: Kompetent kapital med samfunnsøkonomiske gevinster? *Norsk økonomisk tidsskrift*, 121, 35-54

Harvey, H. and Segafredo, L. (2011). Policies that Work: How to Build a Low-Emissions Economy. ClimateWorks Foundation.

Helse- og omsorgsdepartementet, 2011. NOU 2011:11 «Innovasjon i omsorg». Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/pages/16597652/PDFS/NOU201120110011000DDDPDFS.pdf>

Hommen, L., Rolfstam, M., 2009. Public procurement and innovation: Towards a taxonomy. *Journal of public procurement*, 9: 17-56.

House of Lords, 2011. Public procurement as a tool to stimulate innovation. House of Lords: London.

Jakobsen, Sande og Haugland (2013): Using formal contracts to achieve cost reductions and improved end-products and services in industrial buyer-supplier relationships“.

Jensen (2013): Innovasjon i offentlig sektor. En studie av arbeidsprosessinnovasjon. Masteroppgave i statsvitenskap

Kahneman, D., & Lovallo, D. (1993). Timid choices and bold forecasts: A cognitive perspective on risk taking. *Management science*, 39(1), 17-31.

Lægneid, Rolland, Roness og Ågotnes (2008): The structural anatomy of the Norwegian state 1985-2007. Increased specialization or a pendulum shift.

Max Rolfstam (april 2015): Measuring effects of public procurement of innovation, Department of Business and Management, Aalborg University. Tilgjengelig på:

<http://www.irspm2015.com/index.php/irspm/IRSPM2015/paper/viewFile/1205/418>

Menon (2012): Internasjonalisering av norsk offshore leverandørindustri. Tilgjengelig på:

<http://menon.no/upload/2012/09/14/rapport-internasjonalisering-av-leverandorindustrien-2011-.pdf>

Menon (2012): Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser.

<http://menon.no/upload/2012/04/23/verdien-av-styrket-kompetanse-i-offentlige-innkjop-2.pdf>

Menon (2013): Evaluering av INTSOK og INTPOW. Tilgjengelig på:

<http://menon.no/upload/2013/10/14/menon-rapport-30-2013-evaluering-av-intsok-og-intpow.pdf>

Menon (2013): Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser. Tilgjengelig på:

<http://menon.no/upload/2013/05/06/menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf>

Menon (2013): Måling av konkurransevne i norsk industri og næringslivet ellers. Tilgjengelig på:

<http://menon.no/upload/2013/12/02/rapport-konkurransevne-rev-1.des-2013.pdf>

Menon (2013): Olje- og gassnæringens betydning for Norge og Nord-Norge. Tilgjengelig på:

http://menon.no/upload/2011/10/04/revre_oed_endeligrapportjanuar2011.pdf

Menon (2014): Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på:

<http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-betere-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

Menon 2010: Ære være – vurdering av offshore leverandørindustri bidrag til økt utnyttelse på norsk sokkel.

Tilgjengelig på: http://menon.no/upload/2011/10/04/revre_oed_endeligrapportjanuar2011.pdf

Menon Business Economics (2009), «Spørreundersøkelse i bedrifter som leverer miljøteknologi knyttet til teknologistatus, barrierer og forslag til tiltak»

Menon Business Economics (2010), «Miljøteknologi og nasjonale fortrinn – miljøteknologirområder i Norge med potensial for internasjonal vekst»

Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet (2007): Handlingsplan 2007-2010. «Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/samfansvar_off_ansk.pdf

NFD m/fl (2013), "Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser"

Nils-Henrik von der Fer, 2006: «Effektiv måloppnåelse – en analyse av utvalgte politiske målsettinger».

Nordic Council of Ministers (2015 – utkast), «Locomotive Business – How Can Large Companies be the Catalyst for SMEs in Exporting Cleantech?»

Nordic Innovation. (2012). Towards a New Innovation Policy for Green Growth and Welfare in Nordic Region. Nordic Innovation Publication 2012:02. March 2012. Nordic Innovation.

NOU 2013/12: Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/pages/37994796/PDFS/NOU201220120014000DDDPDFS.pdf>

Nærings- og fiskeridepartementet (2012): Verktøy for vekst: Om Innovasjon Norge og SIVA SF, Meld. St. nr. 22, side 8.

Nærings- og fiskeridepartementets website om innovasjon. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/forskning-og-innovasjon/hva-er-innovasjon.html?id=526485>

Nærings- og handelsdepartementet (2009) St. meld. Nr. 7 (2008-2009): Et nyskapende og bærekraftig Norge: Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/pages/2133768/PDFS/STM200820090007000DDDPDFS.pdf>

OECD (2011), "Innovation Strategy, Demand-side innovation policies"

OECD (2011a), Demand-side Innovation Policies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098886-en>

OECD (2011b), "Evaluating public support for innovation in business: Methodologies and metrics", in OECD Business Innovation Policies: Selected Country Comparisons, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115668-7-en>

OECD (2012), "Stimulating demand for innovation", in OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-en

OECD (2015), «Smart Procurement. Going Green: Best Practices for Green Procurement»

OECD Economic Surveys (2014): Norway. Tilgjengelig på: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Norway-Overview-2014.pdf>

Olje- og energidepartementet (2011): St. prp. Nr. 28 (2010-2011): En næring for fremtiden – om petroleumsvirksomheten. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-28-2010-2011.html?id=649699>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011). Fostering Innovation for Green Growth. Paris: OECD.

Oxford Research (2012): Mer av det gode. Evaluering av Forsknings- og utviklingskontrakter – IFU/OFU-programmet, Kristiansand

Pisano, G. P. (1996): Learning-before-doing in the development of new process technology, *Research Policy* 25 (1996) 1097-1119,

Programrådet for miljøteknologi (2013), «Næringsutvikling og grønn vekst. Råd for fremtidig innretning»

PWC (2013): PWC Sourcing Survey 2013. Leverandørutvikling og samarbeid: Tilgjengelig på:
<http://www.pwc.no/no/publikasjoner/sourcing-survey-2013.pdf>

Romer, Evans og Honkapohja (1998): Growth Circles. *American Economic Review*.

Rosental og Stange (2004): Handbook of regional and Urban Economics. Tilgjengelig på
<http://www.sciencedirect.com/science/handbooks/15740080/4/supp/C>

Schmookler, J. (1966), *Invention and Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Scott (2001): *Institutions and organizations*. Sage 2001

Springer (2011). Presentasjon av funnene også tilgjengelig på PP-presentasjon. Tilgjengelig på:

SSB (2012) Økonomisk utsyn 1/2012

Statskontoret (2009): *En effektivare statlig innkjøpsamordning – analys og forslag*

Sundvollenerklæringen (2013), "Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet".

Tredgett, E. og Coad, A. (2013): The shaky start of the UK SBRI in Comparison to the US SBIR. Tilgjengelig på:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2205156

Tsipouri, L., D. Banciu, H. Bodewes, S. Creese, J. Edler, S. E. Hargeskog, T. Kalvet, M. Rolfstam, J. Sylvest, P. Thevissen, E. Uyarra, and I. Vass, (2010): "Risk Management in the Procurement of Innovation", Report of an Expert Group for the EU Commission, Brussels.

Uyarra, Elvira. (2012). Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation: Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention, Manchester Institute of Innovation Research, http://www.innovation-policy.org.uk/share/16_Review%20of%20Measures%20in%20Support%20of%20Public%20Procurement%20of%20Innovation.pdf

Wallsten, S. (2000), The effects of government-industry R&D programmes on private R&D: The case of the Small Business Innovation Research Program. *Rand Journal of Economics*, Vol. 31/1.

Wilhelmsen og Foyn (2012): Innovasjon i norsk næringsliv 2008-2010. Tilgjengelig på:
http://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/_attachment/92171?_ts=13c81109870

Xu og Chiang (2005): "Trade, patents and international technology diffusion». *Journal of International Trade and Economic Development* Vol 14. No 1. Routledge Mars 2005

Østerud (2007): *Statsvitenskap. Innføring i statsvitenskapelig analyse*. Fagbokforlaget

7. Vedlegg

7.1. Vedlegg 1 – intervjuoversikt

Intervjuoversikt - Innovative Offentlig Anskaffelser (IOA)
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Medtek Norge
Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)
ENERGIX (Norges Forskningsråd)
BIA (Norges Forskningsråd)
CLIMIT (Norges Forskningsråd)
Norled Ferje
Fjord1
Vegvesenet (Moss-Horten-/Oppedal-Lavik-fergesamband)
Statoil
Helse Sør-Øst
SBRI (UK)
SBIR (USA)
SBIR (Nederland)
Markedsmodningsfonden (Danmark)
Upphandlingsmyndigheten (Sverige)
VINNOVA (Sverige)
Forsvarsbygg
Statsbygg
Nasjonalt program for leverandørutvikling
NOx-fondet
Kommunenes sentralforbund - KS
NHO
Norsk teknologi

Helse- og omsorgsdepartementet
Statkraft
Oslo Kommune
Andre kilder
Utredningen bygger på ca. 200 intervjuer med innkjøpere og leverandører Menon har utført i forbindelser med tidligere utredninger om temaet
Referansegruppe
Difi
Innovasjon Norge
Norges Forskningsråd
Enova
Klima- og miljødepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Miljødirektoratet

7.2. Vedlegg 2 - Definisjoner

Tabell 7-1: Definisjoner

FORKLARING	
Risikoavlastning	Kan være finansiell og ikke-finansiell. Med finansiell risikoavlastning menes direkte eller indirekte finansiell støtte i form av prosjektfinansiering e.g. støtte fra Innovasjon Norges OFU-ordning eller tilskudd fra Enova. Med ikke-finansiell risikoavlastning menes andre mekanismer som avlaster risiko e.g. metoder og kompetanse for innovative offentlige anskaffelser som ytes gjennom aktører som for eksempel Difi og Nasjonalt program for leverandørutvikling.
Offentlig anskaffelse	Omhandler alle offentlige anskaffelser av varer, tjenester, bygg og anlegg eller andre ytelser til stat, kommune og andre med visse bestemte tilknytninger til disse. Offentlige anskaffelser skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Offentlig sektor i denne sammenheng er statlig og kommunal forvaltning og statlig og kommunal tjenestevirksomhet, men ikke statlige og kommunalt eide selskaper (ASA, AS, SF) som driver konkurranseutsatt virksomhet og ikke er underlagt lovverket om offentlige anskaffelser. Fra 2013 er også oppstrøms olje- og gassvirksomhet (søk etter, og/eller produksjon av henholdsvis råolje eller naturgass), energiselskapene (produksjon og videresalg av elektrisk kraft i grossistmarkedet) samt enkelte posttjenester fra Posten Norge AS (standard B2B pakkelevering i Norge, standard B2B pakkelevering ut av Norge, ekspresslevering av pakker over natt i Norge, ekspresslevering av pakker internasjonalt - inkludert både inn og ut av Norge - stykkgoods og partilast.) unntatt lovverket om offentlige anskaffelser. Vedtaket fristiller de aktuelle virksomhetene fullstendig fra regelverket om offentlige anskaffelser ¹⁴⁰ .
Innovasjon	Kan være å bruke kjent kunnskap i nye sammenhenger, for å gi kostnadseffektive og bedre løsninger. Innovasjon kan også være å ta i bruk den nyeste teknologien på markedet for å levere bedre og tryggere tjenester. Med andre ord tar vi med spredning av innovasjon i offentlig sektor som en form for innovasjon i seg selv i denne utredningen. Videre kan innovasjon være å tenke helt nytt om et problem og vurdere behov for å få nye og bedre løsninger som ikke eksisterer. ¹⁴¹
Grønt skifte og grønn konkurransekraft	Grønt skifte forstås som «... omstilling til et samfunn hvor vekst og utvikling skjer innen naturens tålegrenser. Det må skje en overgang til produkter og tjenester som gir betydelig mindre negative konsekvenser for klima og miljø enn i dag ... Fremtidens arbeids- og næringsliv må være grønt, smart og nyskapende ...» ¹⁴² «Grønn konkurransekraft forstås som næringslivets evne til å konkurrere globalt i en tid hvor sterkere virkemidler tas i bruk i klimapolitikken.» ¹⁴³

¹⁴⁰ Regjeringen. «Vedtak om fritak for visse aktiviteter innen forsyningssektorene». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-listeside/regelverk-og-skiemaer-listeside/fritak-forsyningssektorene/id727659/>

¹⁴¹ Difi. Veileder risikostyring offentlige anskaffelser. Tilgjengelig på:

http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/laer_a_styre_risiko_ved_innovative_anskaffelser_140114.pdf

¹⁴² Regjeringen. «Mandat for et utvalg som skal utrede en strategi for grønn konkurransekraft». Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/contentassets/6adb905ccac94bf6a5997f01101bf22f/mandat_ekspertutvalg_gronn_konkurransekraft.pdf
Regjeringen. «Grønt skifte – klima- og miljøvennlig omstilling». Tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/gront-skifte/id2076832/>

¹⁴³ Regjeringen. «Mandat for et utvalg som skal utrede en strategi for grønn konkurransekraft». Tilgjengelig på:

https://www.regjeringen.no/contentassets/6adb905ccac94bf6a5997f01101bf22f/mandat_ekspertutvalg_gronn_konkurransekraft.pdf

FORKLARING

<p>Innovative offentlige anskaffelser (IOA)</p>	<p>Offentlige innkjøp kan bidra til innovative løsninger, både i næringslivet og i de offentlige. I denne utredningen skiller vi mellom to hovedtyper IOA:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Innovasjon i anskaffelser (IIA), også kalt innovasjonsvennlige anskaffelser («innovation friendly»). Innovasjon i anskaffelser (IIA) retter seg mot anskaffelser av FoU fremfor faktiske tjenester eller varer. Dersom tjenester eller varer utvikles som et resultat vil disse bli anskaffet gjennom en separat innkjøpsprosess. 2. Anskaffelser av innovasjon (AAI), anskaffelser som benytter seg av spesielle prosedyrer. Anskaffelser av innovasjon (AAI) finner sted når offentlig myndighet opptretr som første kunde for innovative tjenester og varer. Disse tjenestene og varene er typisk ikke tilgjengelig kommersielt i markedet og vil kunne inkludere prøving og feiling (sertifisering).¹⁴⁴ <ul style="list-style-type: none"> • Førkommersielle anskaffelser • Konkurranspreget dialog • Katalytiske anskaffelser • Generelle anskaffelser av innovasjon • Innovasjonspartnerskap (kommer i 2016) • Fremtidig forpliktende anskaffelser av innovasjon
<p>Katalytiske anskaffelser</p>	<p>I visse sammenhenger har en offentlig virksomhet et ansvar for å påvirke utviklingen i samfunnet i en bestemt retning. Da kan det være et behov for å bidra til å spre ny teknologi til nye brukere som privatpersoner, kommuner og bedrifter. Når en offentlig virksomhet stimulerer til utvikling av slike nye løsninger eller bidrar til å spre dem til en større brukergruppe, kalles det katalytiske anskaffelser.¹⁴⁵</p>
<p>Offentlig-privat samarbeid</p>	<p>Offentlig privat samarbeid (OPS) er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste der den/de private aktørene tar en betydelig del av ansvaret for å utvikle og drifte.¹⁴⁶</p>
<p>Offentlig-privat innovasjon</p>	<p>Center for offentlig innovasjon (COI) i Danmark har i sitt arbeid med å øke innovasjonstakten i offentlig sektor lagt stor vekt på såkalte offentlig-private innovasjonspartnerskap, som supplement til innovative offentlige anskaffelser. Offentlig privat innovasjon (OPI) består oftest av flere ulike typer formelle og mer nettverksbaserte samarbeid mellom offentlige og private aktører med det formål å oppnå innovasjon. Dette kan skje gjennom flere ulike anskaffelser og rammeavtaler, men også på andre vis.</p> <p>Offentlig-privat samarbeid (OPS) er på den annen side kontraktsbaserte langsiktige samarbeid med en klar ansvars- og arbeidsdeling mellom offentlig aktør og privat leverandør.</p>
<p>Politiske tiltak og virkemidler</p>	<p>Vi skiller mellom tiltak og virkemidler. Tiltak kan defineres som det som rent fysisk kan gjøres for å løse et problem e.g. investeringer i teknologiske løsninger</p>

¹⁴⁴ Innovation Procurement. About procurement innovation. Tilgjengelig på: <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/>

¹⁴⁵ Difi. «Andre metoder for anskaffelser av innovasjon». Tilgjengelig på: <http://www.anskaffelser.no/kva-er-innovasjon/forsknings-og-utviklingsoppdrag/andre-metoder-anskaffelse-av-innovasjon>

¹⁴⁶ OPS og innovasjonspolitik, Vista 2008.

FORKLARING

eller endringer i adferd. For tiltaksanalyser er det viktig å identifisere praktiske løsninger med tilhørende kostnads- og nyttevirksomheter. I de fleste tilfeller vil ikke myndighetene selv gjennomføre tiltak, men innføre virkemidler som utløser tiltak hos private aktører.

Virkemidler sorteres ofte i tre kategorier, juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler og andre virkemidler. Juridiske virkemidler kan være påbud, forbud og krav i lover og forskrifter eller bransjeavtaler. Økonomiske virkemidler kan være skatter, avgifter, subsidier, og omsettelige kvoter. Med andre virkemidler menes gjerne informasjonsvirkemidler som holdningskampanjer, forskning eller annet informasjonsarbeid og overordnede retningslinjer.

Offentlige virkemidler kan altså både være finansielle eller ikke-finansielle. Virkemidler er løsninger det offentlige bruker for å oppnå ett eller flere mål satt. Et eksempel på et slikt virkemiddel er Miljøteknologiordningen, i regi av Innovasjon Norge, som er et finansielt virkemiddel laget for å øke innovasjonsgraden innenfor miljøteknologi som direkte eller indirekte forbedrer miljøet.

7.3. Vedlegg 3 – Offentlige anskaffelser med særlig fokus på IOA – omfang og regelverk

Offentlige anskaffelser omhandler alle offentlige innkjøp av varer, tjenester, bygg og anlegg eller andre ytelser til stat, kommune og andre med visse bestemte tilknytninger til disse. Loven om offentlige anskaffelser sier at offentlige anskaffelser skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser.

I 2016 kommer offentlig sektor til å gjennomføre anskaffelser for anslagsvis 500 milliarder kroner.¹⁴⁷ Offentlige innkjøp er blant de viktigste vekstimpulsene for norsk økonomi, og innretning av offentlige innkjøp har både konsekvenser for kvalitet og effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon.¹⁴⁸

7.3.1. Kort om omfanget av offentlige anskaffelser i hovedsektorene

Offentlige anskaffelser foregår grovt sett innenfor fire hovedsektorer:

1. **Forsvaret** kjøpte inn for 22 milliarder kroner i 2013, der litt over 12 milliarder var kjøp av varer og tjenester og litt under 10 milliarder var investeringer. Forsvaret er underlagt et eget anskaffelsesregelverk, men dette har i stadig større grad blitt tilpasset til det som gjelder øvrige offentlige anskaffelser for å sikre konkurranse og mest mulig gjennomsiktede prosesser.
2. **Statsforvaltningen** minus forsvaret, men inkludert blant annet sykehus, samferdsel og universiteter- og høyskoler, gjennomførte innkjøp for 167 milliarder kroner i 2013. Her var 83 milliarder kjøp av varer og tjenester, 39 milliarder var produktkjøp til husholdninger (inkluderer blant annet offentlige refusjoner for kjøp av helsetjenester) og 45 milliarder var bruttoinvesteringer.
3. **Kommuneforvaltningens** innkjøp var på 162 milliarder kroner i 2013. Av dette stod fylkene for 31 milliarder kroner. Av de 162 milliardene er 82 milliarder kjøp av varer og tjenester, 23 milliarder er produktkjøp til husholdninger og 56 milliarder er bruttoinvesteringer i fast realkapital.
4. Siste hovedgruppe (frem til og med 2013) er **oljesektoren** med 71 milliarder kroner i 2013. 42,5 milliarder var kjøp av varer og tjenester og 28,5 milliarder var investeringer.

Fra 2016 ble det etablert en ny statlig innkjøpsenhet¹⁴⁹. Denne innkjøpsenheten ligger under Difi. I utgangspunktet skal rammeavtalene som enheten fremforhandler være obligatoriske for statlige forvaltningsorganer i sivil sektor. Forsvarssektoren er unntatt og det antas at helsesektoren som sine egne sentrale innkjøpsenheter også faller utenfor ordningen¹⁵⁰. Kommunesektoren antas også å falle utenfor.

¹⁴⁷ Prognose basert på utviklingen i omfang av offentlige anskaffelser de siste ti årene (Menon-analyse).

¹⁴⁸ Fjose, S., Grunfeld, L., Skogli, E., Sørvig, S., Ø. (2014). Innovative Offentlige Innkjøp – Mer produktivitet og bedre tjenester. Menon-Publikasjon (2014/11).

¹⁴⁹ Ole Magnus Karlsen. Head of Public Procurement Oslo/Senior Lawyer at Deloitte Advokatfirma AS. Tilgjengelig på: <https://www.linkedin.com/pulse/difi-blir-sentral-innkj%C3%B8psenhet-statlige-ole-magnus-karlsen>

¹⁵⁰ Regjeringen. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklere-statlige-innkjop/id2456936/>

7.3.2. «Sekundærmål» som innovasjon og klimapolitikk

Den dominerende tankegangen historisk rundt offentlige anskaffelser er at side-målsetninger ikke skal bli en eksplisitt del av beslutningsgrunnlaget i anskaffelsesprosessen¹⁵¹: Offentlige anskaffelser skal først og fremst være organisert slik at det ikke på noen måte hindrer konkurranse.^{152 153}

Selv i den siste gjennomgangen av offentlige anskaffelser, det såkalte «forenklingsutvalget» i 2014, blir dette betonet:

«Et nytt og forenklet regelverk bør fokusere på det anskaffelsesfaglige. Regler som skal fremme andre hensyn (for eksempel miljø, HMS, skatteinndrivelse, antall lærlinger osv.), vil raskt kunne komme i konflikt med nettopp disse formålene.»¹⁵⁴

Offentlige anskaffelser har imidlertid fått et betydelig bredere rasjonale de siste par tiårene: Myndigheter i en rekke land benytter i økende grad offentlige anskaffelser til å nå andre sosiale og økonomiske målsetninger:

While efficiency and cost effectiveness are among the primary objectives of public procurement, governments are also increasingly using it to pursue additional secondary policy objectives. Secondary policy objectives could include promoting sustainable green growth, the development of small and medium-sized enterprises, innovation, standards for responsible business conduct or broader industrial policy objectives, through their procurement policies.¹⁵⁵

Dette understrekes også i innledningen til det som regnes for å være den mest autoritative guiden til offentlige anskaffelser i Europa i dag, boken «A practical guide to public procurement» fra 2015:

«The recent reform of EU legal framework has brought to light the manifold agendas to which public procurement is subject ...»

I det følgende ser vi nærmere på hvordan disse reformene i EUs regulatoriske rammeverk gir endringer i rammebetingelsene for innovative offentlige anskaffelser i Norge. Vi gjør også en vurdering av hvorvidt disse endringene bidrar til å bygge ned barrierene for IOA generelt, og spesialet om de kan virke risikoavlastende/insentiverende.

7.3.3. Nye direktiver for offentlige anskaffelser med særlig fokus på IOA

I 2014 vedtok EU-kommisjonen¹⁵⁶ tre nye direktiver som omhandler offentlige anskaffelser og innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester). De viktigste endringsforslagene på oppdragsgiversiden er:

1. «Utvidet adgang til bruk av forhandlinger og nye bestemmelser om forberedende markedsundersøkelser.» Dette antas å gi oppdragsgiver større fleksibilitet enn hva dagens regelverk gir, og utvider spillerommet til å organisere anskaffelsen slik oppdragsgiver mener er mest hensiktsmessig.
2. Utvidet adgang til å innhente supplerende informasjon hvor det foreligger uklarheter i tilbudet. Oppdragsgiver gis nå adgang til å innhente forberedende markedsundersøkelser for å få informasjon

¹⁵¹Arrowsmith, S. (2003). Government procurement in the WTO. Kluwer Law International. The Hague.

Evenett, S.J., og Hoekman, B.M. (2005). Government Procurement: market access, transparency, and multilateral trade rules. Eur J Polit Econ 21(1):163-183.

¹⁵² Arrowsmith, S. (2003). Government procurement in the WTO. Kluwer Law International. The Hague.

¹⁵³ Fagerberg, J., Srholec, M., og Knell, M. (2007). The competitiveness of nations: why some countries prosper while others fall behind? World Dev 35(10):1595-1620.

¹⁵⁴ NOU 2014:4, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-4/id761768/?ch=4>

¹⁵⁵ Strategic procurement, i OECDs Government at a Glance 2015. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081ec043.pdf?expires=1447671187&id=id&accname=guest&checksum=2006DE83EE4F159CE6C7D06E8CA3711E>

¹⁵⁶ Regjeringen. «EU foreslår nye regler for offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-foreslar-nye-regler-for-offentlige-an/id669088/>

om markedet og sikre at konkurransegrunnlaget utformes på en måte som gir godt grunnlag for å inngi tilbud.

3. Nærings- og fiskeridepartementet sier videre at adgangen til å bruke forhandling med forutgående kunngjøring og konkurransepreget dialog vil bli utvidet.¹⁵⁷

Målene med endringene er enklere og mer fleksible regler, større rettslig klarhet, å legge bedre til rette for små og mellomstore bedrifter på markedet for offentlige anskaffelser samt å legge bedre til rette for at offentlige oppdragsgivere kan ivareta hensynet til miljø, sosiale hensyn, innovasjon, med mer gjennom sine anskaffelser.¹⁵⁸

Videre vil man også forenkle kravene til dokumentasjon. Dette for å fremme målene i Europa 2020-strategien for "... *smart, sustainable and inclusive growth* ...". Lokale og regionale innkjøpere skal kunne benytte en enklere anskaffelsesprosedyre.

I det følgende beskriver vi de fem mest relevante endringene som berører innovative offentlige anskaffelser direkte eller indirekte.

Dialog før konkurranse

Dialog i planleggingsfasen har blitt tydeliggjort. Paragraf – «*Forberedende markedsundersøkelser*»: Sier at innkjøper har lov til å rådføre seg med markedet før en eventuell konkurranse. Videre gis oppdragsgiver større fleksibilitet enn hva dagens regelverk gir, og utvider spillerommet til å organisere anskaffelsen. Adgang til å innhente supplerende informasjon er utvidet hvor det foreligger uklarheter i tilbudet.

Dette antas å være en samfunnsøkonomisk fornuftig regel, idet oppdragsgiver får muligheten til å innhente supplerende informasjon/foreta avklaringer fremfor å måtte avvise kvalifiserte leverandører.

Konkurranse med forhandling

Konkurranse med forhandling blir tillatt i adskillig flere situasjoner enn hva det er i dag. Konkurranse med forhandling vil fra det nye regelverket implementeres være tillatt å bruke i følgende situasjoner:¹⁵⁹

1. *Behov for tilpasninger i allerede tilgjengelige løsninger*
2. *Anskaffelsen inkluderer design eller innovative løsninger*
3. *Nødvendig å forhandle pga. bestemte forhold (karakter, kompleksitet, rettslig eller finansiell sammensetning eller risiko)*
4. *Tekniske spesifikasjoner kan ikke utformes tilstrekkelig presist ved henvisning til standarder o.l.*

Disse formuleringene er samtidig betydelig mer fleksible enn dagens regelverk, noe som gjelder punkt 3. spesielt. Det forventes fra Nærings- og fiskeridepartementets side at endringen i lovverket vil muliggjøre alle innkjøpere som har et «legitimt behov» vil kunne benytte «konkurranse med dialog». Oppdragsgiver gis også retten til å ikke forhandle selv om de har utlyst en «konkurranse med forhandling». Oppdragsgiver avgjør altså alene om det blir forhandling.

Endringene kan antas å gi rom for mer innovasjon da dialog og avklaring er et viktige element for å finne frem til innovative løsninger.

¹⁵⁷ Regjeringen. «Direktiv om offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>

¹⁵⁸ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/> Regjeringen. «Direktiv om offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/> Regjeringen. «Direktiv om offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>

¹⁵⁹ Difi. Anskaffelseskonferansen. Foredrag, Carsten Eriksrud, NFD. Tilgjengelig på: https://www.difi.no/sites/difino/files/carsten_eriksrud_ny.pdf

Konkurransepreget dialog

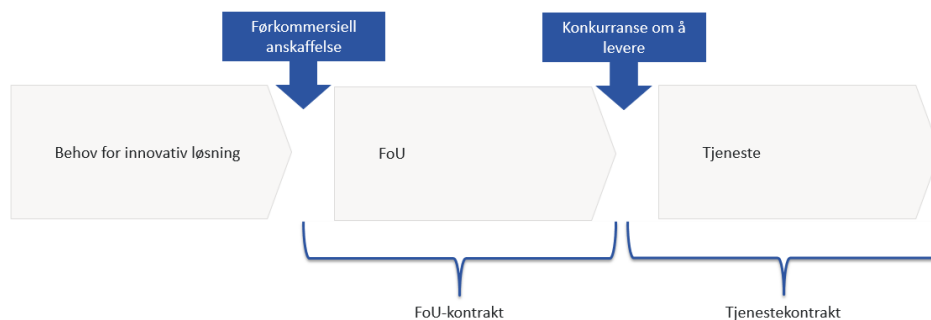
I de tilfeller hvor oppdragsgiver har et behov men ikke vet nøyaktig hva som skal anskaffes (og dermed ikke kan utlyse et konkret tilbud) legger de nye direktivene til rette for såkalt *konkurransepreget dialog*. Her utlyser oppdragsgiver sitt behov og inviterer leverandører til dialog. Etter denne dialogen, når oppdragsgiver har definert mulige løsninger og problemet, utlyses det endelige tilbudet. Vilklårene for bruk av «konkurransepreget dialog» er endret fra å bare være tillatt i kontrakter som kan sies å være «særlig komplekse»¹⁶⁰ til flere situasjoner. I det nye regelverket vil vilklårene for bruk av konkurransepreget dialog bli sammenfallende med de som gjelder for «konkurranse med forhandling» (se over).

På samme måte som «konkurranse med forhandling» kan denne utvidelsen antas å gi rom for mer innovasjon da dialog og avklaring er et viktig element for å finne frem til innovative løsninger.

Innovasjonspartnerskap

De nye EU-direktivene legger til rette for innovasjonspartnerskap som en ny konkurranseform. Oppdragsgiver kan utvikle et innovativt produkt eller en tjeneste sammen med en eller flere partnere. Deretter kan oppdragsgiver eventuelt kjøpe det utviklede produktet, alt i én og samme kontrakt. Det betyr at den som utvikler kan få en større sikkerhet for at det utviklede produktet blir solgt enn i før-kommersielle anskaffelser. Per i dag er utviklingsfasen og den kommersielle utrulling av produktet inndelt i to prosesser, se figuren under.

Figur 7-1: Dagens prosedyre for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser¹⁶¹



Med innovasjonspartnerskap vil de to overnevnte fasene sammenkobles til én konkurranseprosess, se figuren under.

Figur 7-2: Innovasjonspartnerskap¹⁶²

¹⁶⁰ Difi. «Bedre styring av offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på:

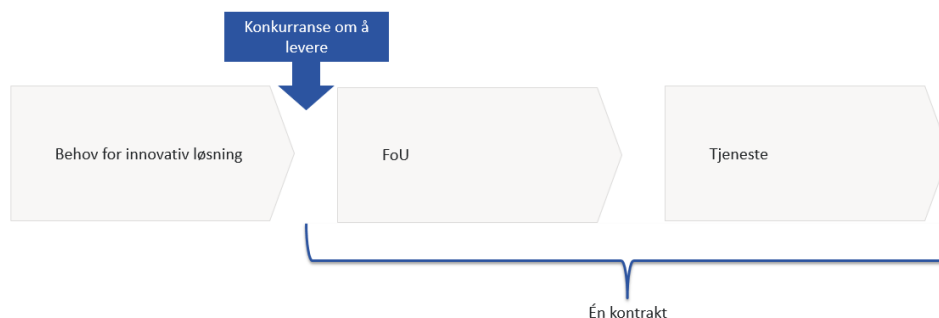
http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/del_b_bedre_styring_av_offentlige_anskaffelser.pdf

¹⁶¹ Difi. Anskaffelseskonferansen. Foredrag, Carsten Eriksrud, NFD. Tilgjengelig på:

https://www.difi.no/sites/difino/files/carsten_eriksrud_ny.pdf

¹⁶² Difi. Anskaffelseskonferansen. Foredrag, Carsten Eriksrud, NFD. Tilgjengelig på:

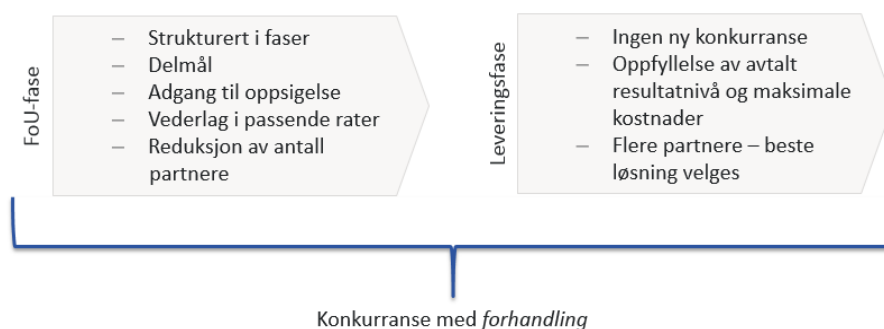
https://www.difi.no/sites/difino/files/carsten_eriksrud_ny.pdf



Innovasjonspartnerskap har som mål å forenkle og gjøre regelverket mer fleksibelt, samt å redusere administrative byrder og å skape større rettslig klarhet¹⁶³. Innovasjonspartnerskap vil bare kunne inngås etter «konkurranse med forhandlinger».

Figuren under viser og oppsummerer hvordan «innovasjonspartnerskap» fungerer i sammenheng med «konkurranse med forhandling».

Figur 7-3: Gjennomføring av innovasjonspartnerskap



Tilbudskonkurranse

«Tilbudskonkurranse» er en annen ny anskaffelsesprosedyre som vil erstatte to eksisterende prosedyrer, «anbudskonkurranse» og «konkurranse med forhandling». Kort fortalt vil «tilbudskonkurranse» være en vanlig anbudskonkurranse, men hvor oppdragsgiver kan velge å gå i forhandling etter at tilbudene er levert.

Det antas at denne nye prosedyren vil skape mer fleksibilitet og at det dermed vil kunne føre til at man velger bedre løsninger.

Vil nye regler/prosedyrer redusere barrierene for IOA?

I hvor stor grad vil disse endringene som skal implementeres i tiden fremover bidra til å ta ned barrierene for innovative offentlige anskaffelser generelt og sørge for økt risikoavlastning og insentivering spesielt?

Grovt sett kan vi si at endringene som gir økt fleksibilitet for innkjøper, større muligheter for å hente inn informasjon fra markedet samt større adgang til dialog og forhandlinger i forbindelse med anskaffelsen, vil kunne

¹⁶³ Wiersholm. Om nytt lovverk i offentlige anskaffelser. «To skritt frem og et til siden». Tilgjengelig på: <http://www.wiersholm.no/current/Nyheter/To-skritt-frem-og-ett-til-siden>

få en betydelig effekt i form av risikoavlastning for innkjøper. Ordningen med innovasjonspartnerskap vil på den annen side først og fremst gi økt risikoavlastning for leverandørene.

Totalt sett er dette viktige endringer som myndighetene må implementere og spre så hurtig som mulig da de trolig vil kunne få like store innovasjonseffekter for offentlige anskaffelser som andre tiltak i form av andre finansielle og ikke-finansielle virkemidler/ordninger som ellers diskuteres og foreslås i denne utredningen.

7.3.4. Nye regler og konsekvenser for anskaffelser av klimavennlige løsninger

Tydligere fokus på klima og miljø

I det nye EU-direktivet ligger det forslag om endring til krav knyttet til klima og miljø. Formuleringen «*ta hensyn til (...) miljømessige konsekvenser*» er foreslått endret til å bli mer spesifikk gjennom formuleringen «*bidra til å redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger*». Dette tydeliggjør at man skal betrakte anskaffelser som et verktøy for å bidra til konkrete løsninger. Derimot tas det et forbehold gjennom formuleringen «*forutsatt at disse kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen*». Omtalen av formuleringen i høringsdokumentet beskriver at såkalte *tyngende* miljøkrav vil måtte veies opp mot den miljømessige effekten, samt at miljøkrav vil ha større effekt i store anskaffelser.

Et eksempel på dette er fergen Ampere, beskrevet under (avsnitt 8.1.2), som er den første batteridrevne fergen i Norge. Kravet fra Statens Vegvesen var nullutslipp av klimagasser. Dette må kunne karakteriseres som et «*tyngende miljøkrav*». Ikke minst fordi teknologien ikke var tilgjengelig på det tidspunktet kravet ble stilt. Kravet utløste teknologiutvikling og en løsning som etter hvert vil få betydelig klimamessig effekt, gitt at teknologien vinner frem i flere fergeanbud med tilsvarende krav. Dette illustrerer viktigheten av å stille denne typen krav, samt at det offentlige gjennom anskaffelser etablerer et marked for løsningen.

7.3.5. «Parallelloppdrag» eller innovasjonskonkurranser

Arkitektkonkurranser blir sjeldent nevnt i sammenheng med innovative offentlige anskaffelser. Faktisk har vi ikke klart å finne referanser til dette i IOA-litteraturen verken i Norge eller internasjonalt. Ikke desto mindre ser vi at denne bransjen er den som i størst utstrekning anvender førkommersielle anskaffelser gjennom anskaffelses- og kontraktsformen «*parallelloppdrag*». Dette går kort fortalt ut på at innledende arkitektskisser fra flere leverandører betales for av oppdragsgiver før selve anskaffelsen gjennomføres. Selv om det dreier seg om relativt små summer er det relevant å se til denne mekanismen når man skal forstå hvordan insentiver for både offentlig innkjøper og private leverandører kan utformes.

Parallelloppdrag gjennomføres som del av planarbeid for å få frem flest mulig forslag og løsninger som kan bearbeides og videreføres. Hensikten med å gjennomføre idéfasen i form av parallelloppdrag, er å sikre godt tilfang av ideer og løsningsmuligheter for prosjektet, samt å bidra til å sikre tilstrekkelig forankring og åpenhet i planprosessen. Parallelloppdrag er ikke en konkurranseform, men en åpen, honorert idé-utviklingsprosess med et utvalg av team.

Parallelloppdrag benyttes altså som betegnelse på en prosess der flere utvalgte arkitekter parallelt arbeider med å belyse en problemstilling (gjerne med ulik innfallsvinkel), utføre mulighetsstudier, og komme med ideinnspill til senere planarbeid osv. Dette gjøres til en på forhånd avtalt godtgjørelse som et ordinært avsluttet oppdrag. Arbeidene blir gjerne evaluert, men det er ingen ordinær jury som skal kåre noen vinner og det tildeles heller ikke oppdrag på grunnlag av prosessen. Dermed kan et parallelloppdrag gjennomføres som en åpen prosess, der deltakerne fritt utveksler synspunkter, ideer og løsningsforslag underveis i en slags organisert dugnad. En prosess som altså er svært forskjellig fra den måte man opptrer på i en ordinær arkitektkonkurranse¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Norske Arkitekters Landsforbund. «Om parallelloppdrag». Tilgjengelig på: <http://www.arkitektur.no/?nid=232663>

7.3.6. Hva anskaffer det offentlige, og i hvilket omfang?

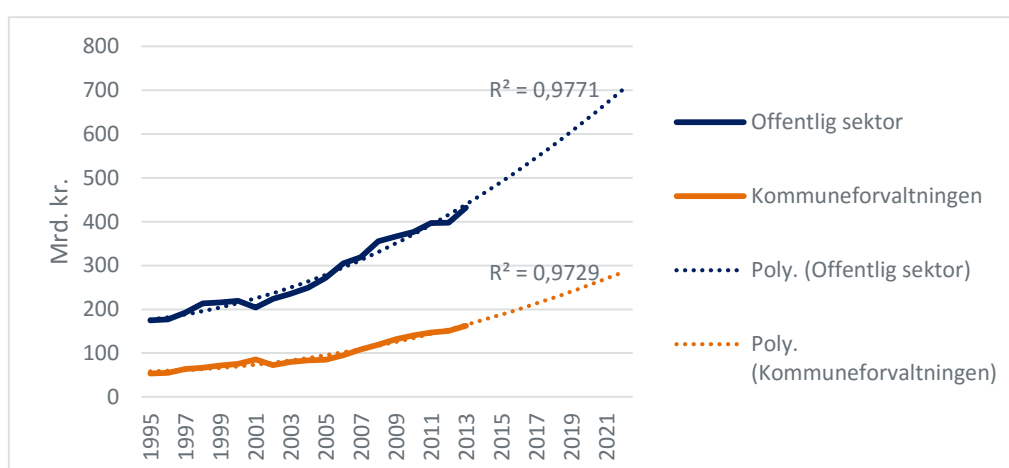
Målet med denne kartleggingen er å vise hvor stor del av offentlige anskaffelser som kan være relevant for innovative anskaffelser. Denne kartleggingen skal også på best mulig måte gi et bilde av hvor anskaffelsene skjer; i hvilke tjenesteområder er anskaffelsene størst, hvor mye kan direkte relateres til tjenesteområder rettet mot miljø og klima?

Statistisk sentralbyrå (SSB) har definert innkjøp fra offentlig forvaltning som:

Offentlige innkjøp = Kjøp av varer og tjenester + produktkjøp til husholdningene¹⁶⁵ + bruttoinvestering i fast realkapital

Offentlig forvaltning = Statsforvaltningen + kommuneforvaltningen + offentlig forretningsdrift

I 2015 vil offentlige anskaffelser utgjøre om lag 500 milliarder kroner. Dette er basert på enkle framskrivninger av historiske data på offentlige anskaffelser, vist i figuren under. Menons framskrivninger¹⁶⁶ viser at i 2021 vil offentlige anskaffelser utgjøre 700 milliarder kroner, hvorav kommunal sektor vil utgjøre om lag 300 milliarder kroner.



Figur 7-4: Offentlige anskaffelser 1995-2013. Samt framskrivning til 2021. Kilde: SSB og Menon Analyse

7.3.7. Statistikk for offentlige innkjøp og IOA

Et delmål med kartleggingen er å finne ut av hva som faktisk blir anskaffet av offentlig sektor. På samme måte som innkjøpere må ha fagkunnskap om den varen eller tjenesten man kjøper for å gjøre gode kjøp, må man ved anbefaling om virkemidler for innkjøp vite hva som kjøpes og i hvilket omfang.

Et annet delmål er forsøke å sile ut anskaffelser som har lite eller lavt innovasjonspotensial. Dette for å synliggjøre hva som er reelle statlige anskaffelser med hensyn til oppdragets formål; innovasjon og offentlige anskaffelser.

En total oversikt over de ulike statlige tjenestene vil kunne si noe om hvor mye de ulike sektorene bruker på anskaffelser. I dette vil vi forsøke å dele opp statistikken slik av vi ser på den mest relevante statistikken;

¹⁶⁵ Definert av SSB som offentlig forvaltnings kjøp/betaling av varer og tjenester fra private aktører og som formidles direkte videre til husholdningene. Størstedelen av dette er betaling for ulike helse- og omsorgstjenester og medisinsk utstyr levert fra private aktører.

¹⁶⁶ Menon har gjort framskrivningene til 2021 ved å etablere trendlinjer slik at den dekker mest mulig av sammenhengene for perioden 1995 til 2013. (Jo høyere R² jo mer av observasjonene fra 1995-2013 er dekket av trendlinjen).

anskaffelser med innovasjonspotensial. Dette skal igjen brukes opp imot hvordan dagens virkemiddelapparat for IOA er innrettet.

SSBs statistikk over offentlige anskaffelser (innkjøp) er på et relativt overordnet nivå. Men ved å supplere bildet som SSB tegner med statistikk fra StatRes og Kostra (også SSB), kan Menon bidra med å få fram flere detaljer om hvilke tjenesteområder innen offentlig sektor som står for innkjøpene. Dette for å kunne se om virkemidler for å øke innovative offentlige anskaffelser er rettet inn mot relevante tjenesteområder innen offentlig forvaltning.

Tabell 7-2: Offentlige innkjøp 2013 (2014 mill. NOK)¹⁶⁷

	INNKJØP I ALT	KJØP AV VARER OG TJENESTER	PRODUKTKJØP TIL HUSHOLDNINGENE	BRUTTOINVESTERING I FAST REALKAPITAL
Offentlige innkjøp i alt	432 025	228 081	62 780	141 165
Offentlig forvaltning	351 616	177 644	62 780	111 193
Statsforvaltningen	189 276	94 653	39 353	55 271
Statsforvaltningen ekskl. forsvaret	167 341	82 546	39 353	45 443
Forsvaret	21 935	12 107	-	9 828
Kommuneforvaltningen	162 340	82 991	23 427	55 922
Kommuner	130 963	67 936	20 977	42 050
Fylkeskommuner	31 377	15 055	2 450	13 872
Offentlig forretningsdrift	80 409	50 437	-	29 972
Statlig forretningsdrift ekskl. oljesektoren	4 305	4 199	-	106
Oljesektoren	71 068	42 513	-	28 555
Kommunal og fylkeskommunal-forretningsdrift	5 036	3 725	-	1 311

Tabellen over viser at offentlig forvaltning kjøpte varer og tjenester for 228 milliarder kroner i 2013, og foretok investeringer i fast realkapital på 141 milliarder kroner. Produktkjøp til husholdningene utgjorde neste 63 milliarder kroner.

SSB har videre tilgjengelig statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter for 2014.¹⁶⁸ Statistikken er brutt ned på formål, som vist i tabellen under.

Tabell 7-3: Offentlige innkjøp 2013 etter formål (2014 mill. NOK)

	KJØP AV VARER OG TJENESTER	BRUTTOINVESTERING I FAST REALKAPITAL OG FOU	ANSKAFFELSER I ALT
--	----------------------------	---	--------------------

¹⁶⁷ Lenke til statistikken: <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar/2015-01-23>

¹⁶⁸ Den omfatter ikke produktkjøp til husholdningene (ca. 62 mrd. kr. per år). I praksis er disse kun knyttet til helse og sosiale tjenester (ifølge SSB), slik at en formålsfordeling av disse utgiftene ikke veldig interessant.

ALLE FORMÅL	179 083	143 503	322 586
Alminnelig offentlig tjenesteyting	19 452	13 803	33 255
Forsvar	14 178	11 789	25 967
Offentlig orden og trygghet	8 031	2 461	10 492
Næringsøkonomiske formål	29 660	50 859	80 519
Miljøvern	9 732	7 170	16 902
Bolig og nærmiljø	7 782	8 233	16 015
Helse	38 584	20 562	59 146
Fritid, kultur og religion	10 223	7 317	17 540
Utdanning	24 414	17 001	41 415
Sosial beskyttelse	17 026	4 308	21 334

Ifølge tabellen over kjøpte offentlig forvaltning varer og tjenester samt foretok investeringer i realkapital og FoU på til sammen 323 milliarder kroner i 2014. Denne statistikken kan igjen brytes ned til underformål.

Tabell 7-4: Offentlige innkjøp i alt fordelt på stats- og kommuneforvaltningen i 2013 (2014 mill. NOK)

	OFFENTLIG FORVALTNING	STATSFORVALTNINGEN	KOMMUNEFORVALTNINGEN
ALLE FORMÅL	322586	176843	145743
Alminnelig offentlig tjenesteyting	33255	21937	11318
Forsvar	25967	25967	0
Offentlig orden og trygghet	10492	8995	1498
Næringsøkonomiske formål	80519	52119	28400
Miljøvern	16902	2155	14747
Bolig og nærmiljø	16015	3	16011
Helse	59146	45171	13975
Fritid, kultur og religion	17540	3795	13745
Utdanning	41415	9993	31422
Sosial beskyttelse	21334	6706	14628

Innen miljøvern ser vi at nesten 90 prosent av anskaffelsene skjer innen kommunal sektor, mens anskaffelser med næringsøkonomiske formål gjøres hovedsakelig av statsforvaltningen. Dette kan antyde at virkemidler

rettet mot miljøvern bør ta mer hensyn til kommunalt forvaltningsnivå enn virkemidler rettet mot næringsøkonomiske formål.

Tabellen under viser offentlig forvaltnings anskaffelser i alt brutt ned på detaljerte formål for utvalgte områder.¹⁶⁹ Dette inkluderer ikke det som SSB omtaler som produktkjøp.

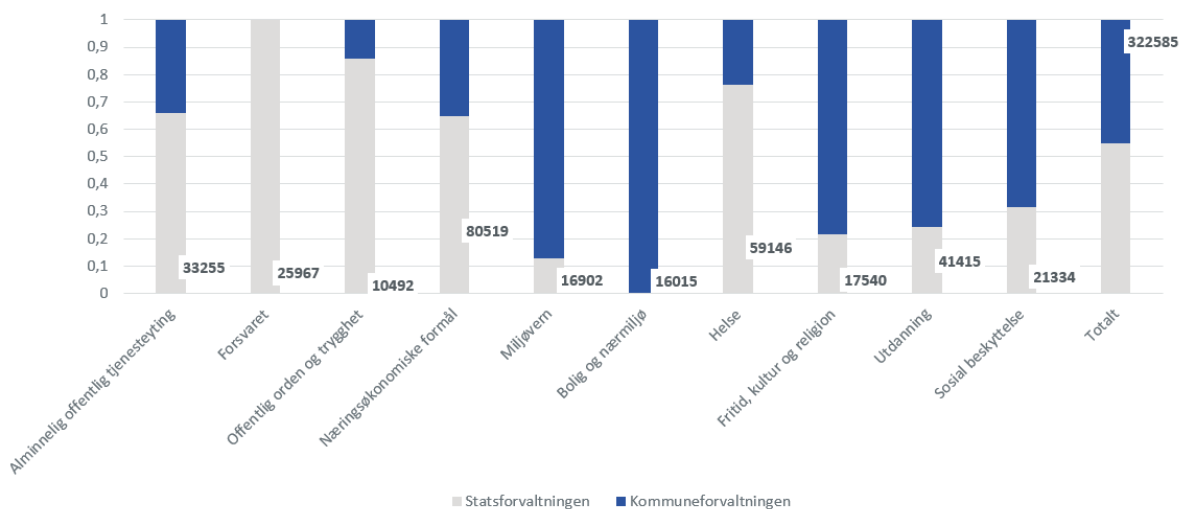
Oversikten viser at på miljøvern (formål 05 i tabellen over) gjorde offentlig forvaltning anskaffelser på om lag 17 milliarder kroner i 2014, hvorav drøyt 7 milliarder kroner gikk til bruttoinvestering til fast realkapital og FoU.

Formålsinndelingen i tabellen under viser videre at innen miljøvern var 1,2 milliarder kroner brukt til FoU. Det framkommer også at det ble brukt drøyt 300 millioner kroner til forurensningsbekjempelse, eller om lag 2 prosent av anskaffelsene rettet mot miljøvern.

Tabell 7-5: Offentlig forvaltnings innkjøp i alt brutt ned på detaljerte formål for utvalgte områder 2013 (2014 mill. NOK)

	KJØP AV VARER OG TJENESTER	BRUTTOINVESTERING I FAST REALKAPITAL OG FOU	ANSKAFFELSER I ALT (UTEN PRODUKTKJØP)
ALLE FORMÅL	179 083	143 503	322 586
Næringsøkonomiske formål	29 660	50 859	80 519
Generelle næringsøkonomiske formål og arbeidsmarkedsformål	1 144	201	1 345
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	736	164	900
Brensel og energi	755	23	778
Bergverksdrift, industri og bygge- og anleggsvirksomhet	81	6	87
Transport	23 695	45 195	68 890
Veitransport	19 579	32 126	51 705
Sjøtransport	1 352	933	2 285
Jernbanetransport	2 696	12 123	14 819
Lufttransport	68	13	81
Post og telekommunikasjoner	183	16	199
Andre næringer	71	145	216
FoU generelle næringsøkonomiske formål	881	3 978	4 859
Næringsøkonomiske formål ellers	2 115	1 133	3 248
Miljøvern	9 732	7 170	16 902
Avfallshåndtering	3 845	631	4 476

Avløp og spillvann	3 986	5 537	9 523
Forurensningsbekjempelse	291	21	312
Landskapsvern og biologisk mangfold	356	13	369
FoU miljøvern	511	689	1 200
Miljøvern ellers	742	280	1 022
Helse	38 584	20 562	59 146
Legemidler, hjelpemidler og utstyr	3	-	3
Legetjenester mv.	8 332	458	8 790
Sykehustjenester	25 173	14 765	39 938
Forebyggende helsearbeid	1 777	232	2 009
FoU helse	152	4 975	5 127
Helse ellers	3 147	132	3 279



Figur 7-5: Offentlige anskaffelser fordelt på formål og forvaltningsnivå, millioner kroner 2014

Utslippsintensitet

For å kunne vurdere hvilke næringer som har størst innovasjonspotensial for teknologi knyttet til klima- og lavutslipp, kan man ta utgangspunkt i SSBs statistikk for Nasjonalregnskap og miljø.¹⁷⁰ Tabellen under viser utslippsintensiteten i Norge fordelt på næringer. Den ser på utslipp av forurensende gasser per million kroner i verdiskaping (bruttoprodukt). Det vil si hvor mye utslipp per krone i verdiskaping.

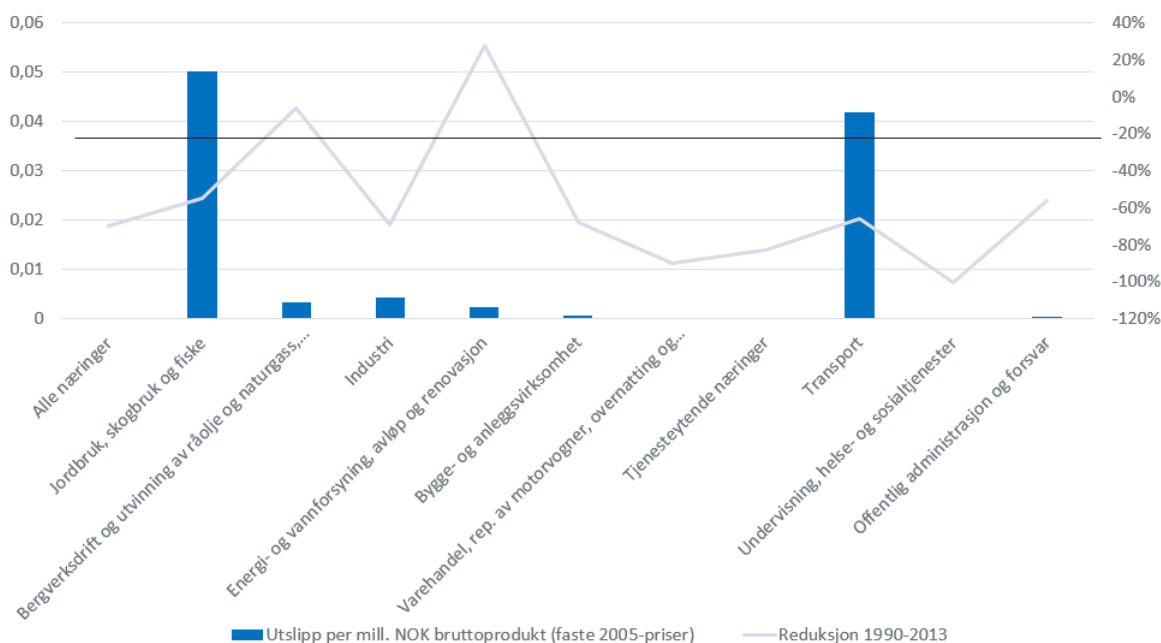
¹⁷⁰ <https://www.ssb.no/nrmiljo>

Tabell 7-6: Utslippintensiteten i Norge fordelt på næringer 2013

	UTSLIPP PER MILL. NOK BRUTTOPRODUKT (FASTE 2005- PRISER)	REDUKSJON		
		2013	1990-2013	2000-2013
ALLE NÆRINGER	0,004	-70 %	-52 %	-35 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	0,0503	-55 %	-40 %	-31 %
Bergverksdrift og utvinning av råolje og naturgass, inkl. tjenester	0,0033	-6 %	27 %	32 %
Industri	0,0043	-69 %	-49 %	-37 %
Energi- og vannforsyning, avløp og renovasjon	0,0023	28 %	21 %	64 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	0,0007	-68 %	-65 %	-46 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner, overnatting og servering	0,0001	-90 %	-75 %	-67 %
Tjenesteytende næringer	0,0001	-83 %	-67 %	-50 %
Transport	0,042	-66 %	-56 %	-47 %
Undervisning, helse- og sosialtjenester	0	-100 %	-100 %	-100 %
Offentlig administrasjon og forsvar	0,0004	-56 %	0 %	0 %

Utslippintensiteten er forståelig nok varierende mellom de ulike næringsgrupperingene. Utslippintensiteten tar hensyn til hvor mye næringene slipper ut av forurensende gasser, samt hvor stort bruttoprodukt (verdiskaping) disse har. En sektor med høyt utslipp, men også høyt bruttoprodukt, kan ha like høyt utslippintensitet som næringer med lavt utslipp og lavt bruttoprodukt (verdiskaping). Måling av utslippintensitet på et gitt tidspunkt vil dermed ikke være et fullgodt styringsparameter for hvor potensialet er størst for utslippsreduksjoner. Reduksjon av utslippintensiteten over tid vil derimot kunne gi et nyttig signal.

Tabellen over viser at for alle næringer under ett har utslippintensiteten falt med 35 prosent fra 2005 til 2013. Primærnæringene og transportnæringen har relativt høy utslippintensitet. Reduksjon i intensitet har falt for disse også, selv om primærnæringene har hatt lavere reduksjon enn alle næringer under ett.



Figur 7-6: Utslipp og utslippsreduksjon etter næring

Formålet med anskaffelsene

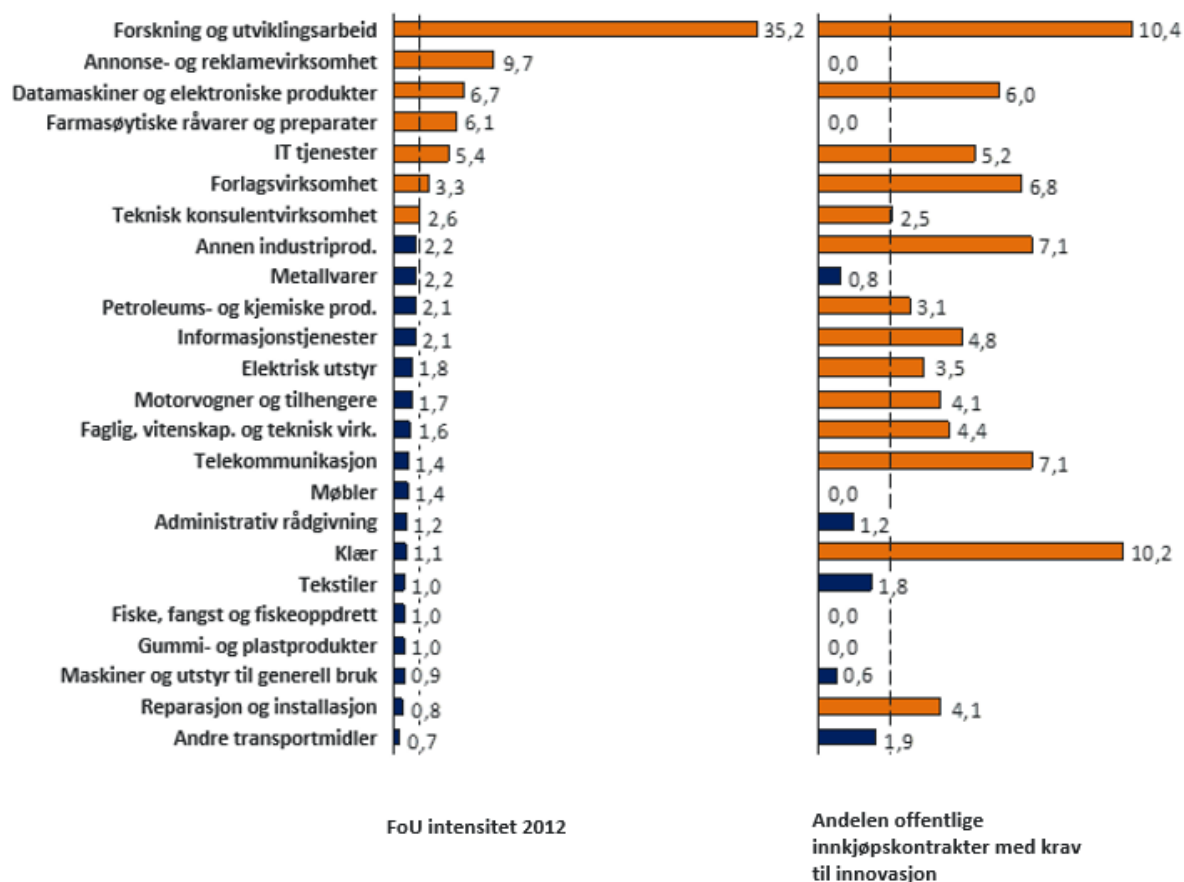
Regnskapsstatistikken for offentlig forvaltning viser til hvilket formål innkjøpene gjøres. Det vil da kunne indikere hvor potensialet for innovative offentlige anskaffelser er størst. Sannsynligheten for å utløse IOA av betydelig omfang er større der anskaffelsessummene er store enn der de er små. Statistikken over vil dermed kunne være viktig for vurdering av innretning av dagens virkemidler for å fremme IOA, og for å identifisere hull i dagens virkemiddelapparat; Er det tjenesteområder med beskjedne anskaffelsessummer, som virkemiddelapparatet er rettet spesielt mot? Ville dette virkemiddelet hatt en bedre virkning rettet mot andre tjenesteområder?

For å kvalitetssikre og utfylle statistikken, legger vi opp til å gjennomføre intervjuer med flere av de største offentlige innkjøpsaktørene. Intervjuer med disse aktørene vil ved siden av å kvalitetssikre data, også gi kvalitativ informasjon om behov for virkemidler. Sist, men ikke minst, vil intervjuer med disse aktørene kunne gi informasjon om hvor stor andel av innkjøpene er innovative anskaffelser.

Innovasjonspotensial

Statistikken presentert over kan samtidig være med på å aktualisere på hvilke områder innovasjonspotensialet er størst. Selv om innovasjonspotensialet gjennom anskaffelser kan være stort på mange områder, er det ikke sikkert at anskaffelsesomfanget er stort nok til å forsvare særskilte satsinger.

Menon har kartlagt hvilke bransjer som har flest leveranser til offentlig sektor med innovasjonsfokus per i dag. Denne analysen, der vi peker på gapet og potensialet mellom henholdsvis de mest innovasjonsintensive leverandørene (til høyre) og i hvilken grad det blir stilt krav til innovasjon til disse (til høyre), er så vidt vi kjenner til den eneste i sitt slag i Norge. Hovedkonklusjonen fra denne studien er at flere forsknings- og innovasjonsintensive bransjer som for eksempel FoU-instituttene og farmasøytisk industri utfordres relativt mindre på å levere innovative løsninger i offentlige anskaffelser enn innovasjonsevnen deres skulle tilsi. Tilsvarende viser undersøkelsen at noen bransjer, som for eksempel tekstilbransjen, utfordres på å levere innovative løsninger i mye større grad enn innovasjonsevnen skulle tilsi.



Figur 7-7: Leveranser til offentlig sektor etter bransje og innovasjonsfokus

Videre publiserte Forskningsrådet i 2012 en rapport, i samarbeid med Damvad, der de blant annet så på hvilke områder de mener har stort innovasjonspotensial. De skriver blant annet:

«I tillegg har Forskningsrådet trukket frem fem tematiske områder som reflekterer sentrale samfunns- og næringslivsutfordringer og internasjonale satsingsområder, og som har vesentlig betydning også for offentlig sektors innovasjonsutfordringer:

- *Klimaendringer og klimaomstilling, bl.a. effekter av og samfunnets tilpasning til klimaendringer, rammebetingelser og virkemidler*
- *Ressursforvaltning og næringsutvikling, som omfatter bærekraftig landbruk og utnyttelse av biologiske ressurser, sikring av biologisk mangfold og økosystemer, redusering av utslipp og spredning av miljøgifter og generisk teknologiutvikling for bærekraftig forvaltning og næringsutvikling*
- *Fornybar energi, petroleum og miljøteknologi, hvor regional energisikkerhet og utvikling, energieffektivisering i bygg, miljøvennlig transport og utvikling av muliggjørende teknologi for energi- og miljøformål har vesentlig betydning*
- *Bedre helse og velferd, der helse-, omsorgs- og velferdstjenester som møter de demografiske endringene, forebygging og behandling av somatiske og psykiske folkesykdommer, motvirkning av ulikhet i helse, utvikling og bruk av velferdsteknologi, og medisinsk teknologi og et sunt, inkluderende og velfungerende arbeidsliv står sentralt*
- *Utdanning, kompetanse og kulturell kapasitet, der ikke minst kulturelle forutsetninger for samfunnsutviklingen, utdanning og kompetanse som basis for sosial integrasjon og verdiskaping, demokratiutvikling, samfunnsikkerhet og sårbarhet og nye medier og transnasjonale nettverk er viktige innovasjonstema for offentlig sektor*

De generiske teknologiene IKT, bioteknologi og nanoteknologi utgjør en gjennomgående dimensjon i alle temaområdene.»

7.4. Vedlegg 4 – Markedssvikt, eksternaliteter og risiko

7.4.1. Markedssvikt og eksternaliteter som begrunnelse for innovasjonsvirkemidler

Markedssvikt som reduserer samfunnets verdiskaping er den viktigste begrunnelse for offentlig intervensjon i markeder. Fra et økonomifaglig perspektiv skal næringsrettede virkemidler designes for å løse eller kompensere for ulike typer markedssvikt og dermed øke bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Finansiell og ikke-finansiell risikoavlastning er former for insentiver. Insentiv betegner i psykologien *motivert atferd*. Insentiver er noe som motiverer en til å handle på en bestemt måte, mens *preferanser* er ens behov og ønsker. Insentiver gir motivasjon til å forfølge ens preferanser.

To former for markedssvikt ligger til grunn i vår utredning:

1. Innovasjon: Innovatøren får ikke selv hele verdien som skapes gjennom utviklingen (tap av positive eksternaliteter). Offentlig inngripen som risikoavlastning i form av prosjektfinansiering til aktører slik at de foretar **de** investeringene og investeringer i det **omfang** som er i tråd med samfunnsøkonomisk nytte kan løse denne markedssvikten. Ikke-finansiell støtte til å øke omfanget og sammensetningen av investeringer vil også kunne brukes for å løse denne markedssvikten.
2. Klima: Forurensere tar ikke selv kostnaden for forurensningen (negative eksternaliteter). Offentlig inngripen som insentiverer aktører til å handle kan løse denne markedssvikten. Eksempel på insentiverende tiltak for innovasjon av klima- og utslippsløsninger er f.eks. å øke kostnaden forurensere betaler for klimautslipp, som så vil skape sterkere insentiver for forurensere til å finne en ny innovativ løsning.

Adam B. Jaffe, Richard G. Newell og Robert N. Stavins beskriver dette på denne måten:

«When it comes to green technology, two mutually reinforcing sets of market failures are at work – which decrease the likelihood that the rate of investment in the development and diffusion of such technology would occur at the socially optimal level [...] The double market failure further clarifies the case for broad-based public support of technology innovation and diffusion.»

Eksterne virkninger eller eksternaliteter, er positive eller negative virkninger en eller flere aktørers virksomhet har på andre aktører som ikke tas hensyn til i prisen. Med andre ord tar ikke beslutningstakerne hensyn til disse gevinstene eller kostnadene i sine beregninger¹⁷¹. Markedssvikt viser til situasjoner der en uregulert økonomi ikke fører til en effektiv ressursallokering. Markedssvikt oppstår altså dersom markedskreftene ikke gir den best mulige bruken av ressurser i et marked.

For å vurdere behov for offentlige finansieringsordninger er det nødvendig, men ikke tilstrekkelig å sammenholde tilbud og etterspørsel etter kapital. Dersom det viser seg at etterspørselen etter kapital er større enn tilbudet definerer man det ofte som en kapitalmangel. Kapitalmangel kan skyldes en markedssvikt, dvs. at lønnsomme investeringsmuligheter ikke oppnår finansiering, men mangelen kan også være ønsket, i den grad at ulønnsomme eller dårlig sikrede prosjekter ikke får finansiering. Slik sett vil det alltid være foretak som opplever kapitalmangel.

7.4.2. En skjematisk gjennomgang av risikoer ved innovative offentlige anskaffelser

FUNKSJONELLE RISIKOER FOR OFFENTLIG INNKJØPER (FRA OFFENTLIG INNKJØPERS SIDE)			
Faser	Område		Utfall for myndighetene
Innkjøp	Spesifikasjon av funksjonskrav	Om funksjonskravet ikke formuleres på en adekvat måte,	Tap av tid

¹⁷¹ https://snl.no/eksterne_virkninger

		kan innkjøpet mislykkes eller resultere i en vare eller tjeneste som ikke fungerer.	Effektivitetstap Kostnader
Implementering	Kompatibilitet	Manglende kompatibilitet med eksisterende løsninger kan føre til at varen/tjenesten ikke kan brukes på tiltenkt måte.	Effektivitetstap Tap av omdømme Kostnader
FUNKSJONELLE RISIKOER FOR OFFENTLIG INNKJØPER (FRA INNOVATØRENS/LEVERANDØRENS SIDE)			
Innkjøp	Mangel på innovasjon	Ingen tilbud blir avgitt siden ingen leverandører tror at de kan finne en løsning på myndighetenes behov som vil oppfylle kravene.	Tap av tid Kostnader knyttet til innkjøp
Leveranse	Funksjonssvikt	Løsningen tilbudt av leverandøren viser seg å ikke oppfylle funksjonskravene.	Tap av tid Tap av omdømme Kostnader Mulige rettssaker
Implementering	Funksjonssvikt	Varen eller tjenesten viser seg å ikke fungere tilfredsstillende i operasjonell drift hos myndighetene.	Effektivitetstap Kostnader Tap av omdømme

ORGANISATORISKE RISIKOER FOR OFFENTLIG INNKJØPER (FRA OFFENTLIG INNKJØPERS SIDE)			
Faser	Område		Utfall for myndighetene
Innkjøp	Kompetanse i å definere og beskrive behov	Offentlig innkjøper klarer ikke å sammenstille og presentere sine behov på en adekvat måte. Dette kan føre til at et innovativt innkjøp gjennomføres på feil grunnlag.	Tap av tid Kostnader
Innkjøp	Markedsoversikt	Offentlig innkjøper klarer ikke å skaffe seg en tilstrekkelig oversikt over hvilke løsninger som er tilgjengelige på markedet. Det kan være unødvendig å gjennomføre et innovativt innkjøp.	Tap av tid Kostnader

Innkjøp	Innkjøpskompetanse	Offentlig innkjøper klarer ikke å gjennomføre innkjøpsprosessen på en korrekt måte, hvilket kan bety at innkjøpet må avbrytes eller myndighetene er nødt å foreta en ikke-ønsket tildelingsbeslutning.	Tap av tid Kostnader Tap av omdømme
Implementering	Brukerkompetanse	Offentlig innkjøper klarer ikke å nyttiggjøre seg den innkjøpte varen / tjenesten på grunn av organisatoriske forhold eller manglende kompetanse hos ledelsen og/eller de ansatte. Dette kan resultere i kostnader for overflødige eller parallelle løsninger og/eller uforventede opplæringskostnader.	Effektivitetstap Tap av tid Kostnader

ORGANISATORISKE RISIKOER FOR OFFENTLIG INNKJØPER (FRA INNOVATØRENS/LEVERANDØRENS SIDE)

Faser	Område		Utfall for myndighetene
Innkjøp	Tilbudskompetanse	Leverandøren klarer ikke å avgi et formelt korrekt tilbud til tross for at han har en fungerende løsning. Offentlig innkjøper kan da bli tvunget til å akseptere en dårligere løsning enn man skulle ønsket.	Effektivitetstap Kostnader
Leveranse	Gjennomføringskompetanse	Leverandøren klarer ikke å slutføre oppdraget i henhold til avtalen. Grunnen for dette kan være at leverandøren mangler eller har mistet nøkkelkompetanse.	Tap av tid Kostnader Tap av omdømme
Leveranse	Kontraktsbrudd	Leverandøren leverer en vare eller en tjeneste som han vet ikke svarer til kravene.	Tap av omdømme Tap av tid Kostnader
Implementering	Oppfølgingskompetanse	Leverandøren evner ikke/har ikke kapasitet å tilpasse eller videreutvikle varen eller tjenesten og myndighetene klarer ikke å finne alternative leverandører for	Effektivitetstap Kostnader

tilpasningen/
videreutviklingen til en
akseptabel kostnad. Offentlig
innkjøper kan være nødt å
bytte system før tiden.

FINANSIELLE RISIKOER FOR OFFENTLIG INNKJØPER (FRA OFFENTLIG INNKJØPERS SIDE)

Faser	Område		Utfall for myndighetene
Implementering	Kostnadskontroll	Uforutsette kostnader i form av interne kostnader hos myndighetene. Myndighetenes budsjetterte midler for prosjektet er ikke tilstrekkelige, og dette får konsekvenser for annen virksomhet hos offentlig innkjøper.	Kostnader
Hele prosjektet	Reduserte bevilgninger/ inntekter	Offentlig innkjøpers bevilgninger/ inntekter reduseres. Hvis det ikke er mulig å oppnå besparelser (pga. kontraktens utforming og varighet) mht. det innovative innkjøpet får dette konsekvenser for annen virksomhet i myndighetene.	Tap av kapasitet

FINANSIELLE RISIKOER FOR OFFENTLIG INNKJØPER (FRA INNOVATØRENS/LEVERANDØRENS SIDE)

Hele prosjektet	Konkurs	Leverandøren får finansielle vanskeligheter som fører til konkurs eller restrukturering, hvilket kan hindre leveranse.	Kostnader Tap av tid
------------------------	---------	--	-----------------------------

MARKEDSRISIKO FOR OFFENTLIG INNKJØPER (FRA MARKEDSSIDEN)

Faser	Område		Utfall for myndighetene
Leveranse	Nye varer eller tjenester har hatt tid til å etablere seg i markedet	Når resultatet av det innovative innkjøpet skal leveres har tilsvarende eller bedre varer/ tjenester kommet på markedet allerede.	Kostnader Tap av tid Ev. effektivitetstap

FUNKSJONELLE RISIKOER FOR INNOVATØREN ELLER LEVERANDØREN (FRA OFFENTLIG INNKJØPERS SIDE)

Faser	Område		Utfall for leverandøren
Innkjøp	Spesifikasjon av funksjonskrav	Om funksjonskravet ikke formuleres på en adekvat måte, kan innkjøpsprosessen ende med at leverandørens tilbud blir vurdert som ikke relevant, til tross for at leverandøren har en løsning på problemet slik det er beskrevet av offentlig innkjøper.	Kostnader for anbud Tap av omdømme
Leveranse	Funksjonskontroll	Offentlig innkjøper er ikke i stand til å evaluere varen eller tjenesten på en adekvat måte og nekter å godta leveransen.	Kostnader Tap av omdømme
Implementering	Kompatibilitet	Offentlig innkjøper klarer ikke å få leveransen til å fungere i innkjøpers tekniske eller organisatoriske miljø.	Tap av omdømme
FUNKSJONELLE RISIKOER FOR INNOVATØREN ELLER LEVERANDØREN (FRA INNOVATØRENS/LEVERANDØRENS SIDE)			
Innkjøp	Tilbud	Innovatøren/leverandøren klarer ikke å presentere en troverdig funksjonell løsning i sitt tilbud	Tap av tid Kostnader for innkjøp
Leveranse	Funksjon	Leverandøren mislykkes i å utvikle/levere en løsning i henhold til avtalen	Kostnader Tap av omdømme

ORGANISATORISKE RISIKOER FOR INNOVATØREN ELLER LEVERANDØREN (FRA OFFENTLIG INNKJØPERS SIDE)			
Faser	Område		Utfall for leverandøren
Innkjøp	Innkjøpskompetanse	Offentlig innkjøper har mislykkes med å gjennomføre en juridisk korrekt innkjøpsprosess. Innkjøpet avbrytes eller utsettes.	Kostnader Tap av tid
Innkjøp	Innkjøpskompetanse	Offentlig innkjøper avbryter innkjøpsprosessen.	Kostnader Tap av tid
Implementering	Brukerkompetanse	Offentlig innkjøper klarer ikke å nyttiggjøre seg den innkjøpte varen / tjenesten på grunn av organisatoriske forhold eller manglende kompetanse hos ledelsen og/eller de ansatte.	Tap av omdømme

ORGANISATORISKE RISIKOER FOR INNOVATØREN OG LEVERANDØREN (FRA INNOVATØRENS/LEVERANDØRENS SIDE)			
Faser	Område		Utfall for myndighetene
Innkjøp	Tilbudskompetanse	Leverandøren klarer ikke å avgi et tilbud som er formelt korrekt til tross for at han har en fungerende løsning.	Tap av omdømme Kostnader Tap av tid
Leveranse		Leverandøren klarer ikke å slutføre oppdraget i henhold til avtalen. Grunnen for dette kan være at leverandøren mangler eller har mistet nøkkelkompetanse.	Tap av tid Kostnader Tap av omdømme Diskvalifikasjon
Leveranse	Kontraktsbrudd	Leverandøren leverer ikke på sine garanti- og serviceløfter.	Tap av omdømme Kostnader Diskvalifikasjon
Implementering	Oppfølgingskompetanse	Leverandøren evner ikke/har ikke kapasitet å tilpasse eller videreutvikle/forbedre varen eller tjenesten.	Konkurransforverring

MARKEDSRISIKO FOR INNOVATØREN ELLER LEVERANDØREN (FRA MARKEDSSIDEN)			
Faser	Område		Utfall for myndighetene
Leveranse	Konkurrans	Nye varer eller tjenester som er overlegne det innovatøren kan tilby har blitt etablert på markedet under anbudsprosessen.	Kostnader
Fremtiden	Ignorans/interesse	Andre aktører i offentlig sektor (innland og utland) eller andre potensielle kjøpere forstår ikke varens eller tjenestens egenskaper.	Sviktene etterspørsel
Fremtiden	Konkurrans	Nye varer eller tjenester som er overlegne det innovatøren kan tilby har blitt etablert på markedet innen neste anbud	Konkurransforverring

eller innen andre myndigheter (inn og utland) eller andre potensielle kjøpere tar sine innkjøp.

FINANSIELLE RISIKOER FOR INNOVATØREN ELLER LEVERANDØREN (FRA OFFENTLIG INNKJØPERS SIDE)

Faser	Område		Utfall for myndighetene
Under hele prosjektet	Reduserte budsjetter	Om offentlig innkjøpers budsjetter blir redusert kan det ende med omprioriteringer i fremtidige investeringsplaner. Om innovatøren/leverandørens engasjement beror på en forventning om fremtidige leveranser (etter den aktuelle anbudsprosessen) så kan offentlig innkjøpers endrede planer endre de økonomiske forutsetningene (e.g. ekstern finansiering) også for den aktuelle anskaffelsen.	Kapitalforsyningsproblem

FINANSIELLE RISIKOER FOR INNOVATØREN ELLER LEVERANDØREN (FRA INNOVATØRENS/LEVERANDØRENS SIDE)

Hele prosjektet	Manglende tilgang på kapital	Anskaffelsen kan representere krav og/eller konsekvenser for leverandøren som fører til at det blir vanskelig for leverandøren å finansiere prosjektet.	Konkurs
------------------------	------------------------------	---	---------

7.5. Vedlegg 5 – Økonomisk modell for analyse av risikoavlastning i offentlige innkjøp

7.5.1. Behov for et formelt rammeverk for analyser av politikktutforming

En sentral mål med denne rapporten er å vurdere, og eventuelt anbefale, statlige virkemidler som kan bidra til å avlaste for risiko som knytter seg til et offentlig innkjøp der man åpner for innovasjon. For å kunne håndtere dette spørsmålet har vi et tydelig behov for et enkelt analytisk rammeverk som eksplisitt beskriver hvilke aktører som er involvert i innkjøpet, hvilken preferanser eller mål disse aktørene har, hvilken risiko de må forholde seg til, hvilke politiske virkemidler man kan benytte for å påvirke atferden deres, samt sentrale egenskaper ved innkjøpsprosjektet som preger risiko og atferd.

Vi trenger et slikt rammeverk for å kunne vurdere når man skal incentivere innkjøperen, når man skal rette seg mot leverandøren, og når man skal gi incentiver til begge. Vi trenger også et slikt rammeverk for å kunne vurdere

når man fra statens side skal diktere (eller trumfe gjennom) en innovativ satsning i innkjøpet. Sist men ikke minst, vi trenger et slikt rammeverk for å kunne vurdere hva slags type incentiver som skal tilbys (f.eks å ta bort tapsrisiko eller å øke suksess-gevinsten). Sagt med andre ord: Det er behov for et slikt rammeverk fordi det er flere aktører med ulike mål, der samfunnets mål skal maksimeres, fordi det finnes mange typer virkemidler som kan gi incentiver til innovasjon og fordi de virker ulikt på aktørene. Det er slik vi ser det behov for å rydde i landskapet, slik at drøftingen av ulike konkrete forslag til offentlig virkemiddelutforming (les risikoavlasting) blir basert på et felles analyserammeverk.

Det finnes i dag en omfattende litteratur som drøfter hvordan politikken bør utformes for å stimulere til økt innovasjon gjennom offentlige innkjøp. Georghiou med flere (2014) presenterer eksempelvis en velfungerende kategorisering av fire sentrale aspekter ved det innovative innkjøpet som man kan håndtere med politikk. Et av disse aspektene er incentivering av de som er involvert i kjøpet. Dessverre har denne artikkelen det til felles med mye av litteraturen at den vier incentiver og risiko lite oppmerksomhet, og særlig er det lite av analytiske perspektiver. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, anses riktig incentivering som helt avgjørende for å oppnå suksess i en verden som er preget av usikkerhet. Også innenfor den samfunnsøkonomiske litteraturen finnes en omfattende litteratur om offentlige innkjøp¹⁷², men det er skrevet svært lite om hvordan politikk skal utformes for å stimulere til økt innovasjon gjennom offentlige innkjøp. Følgelig har vi valgt å utvikle en enkel og stilisert samfunnsøkonomisk modell for incentivering av innovasjon i offentlige innkjøp, der det finnes tre aktører:

1. En planlegger (samfunnet) som ønsker å maksimere samfunnets nytte
2. En offentlig innkjøper som har sin egen nyttefunksjon, der innkjøperen misliker sterkt å feile
3. En leverandør som maksimerer profitt, og som kan variere sin innsats i arbeidet med å produsere varene eller tjenesten, avhengig av hva slags incentiver hun står overfor

For å kunne analysere hva slags politikk som vil egne seg må vi ta i bruk enkle spill-teoretiske verktøy, der strategisk atferd hos hver av de tre aktørene er utslagsgivende for om det velges et innovativt innkjøp eller ikke, og eventuelt sannsynligheten for at prosjektet blir en suksess eller ei. Modellen er utførlig presentert i vedlegg 10. I avsnittet under oppsummerer vi kort innsikten som modellen gir oss.

7.5.2. Presentasjon av aktørene, spilltreet og preferanser

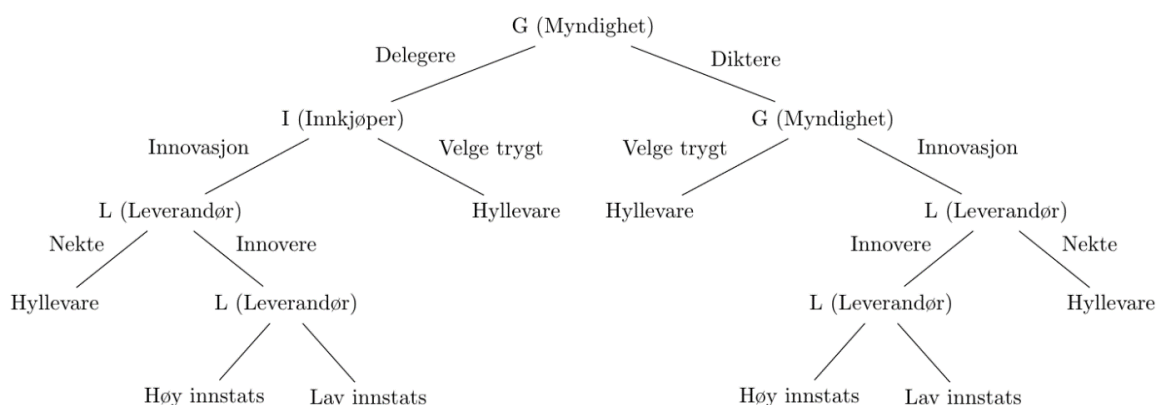
Situasjonen vi søker å beskrive er en der en myndighet innser at det er et behov for å foreta en offentlig anskaffelse. Denne anskaffelsen kan enten være innovativ eller trygg («hyllevarer»), og anskaffelsesbeslutningen kan delegeres til en innkjøper (en byråkrat) eller kjøres som en sentralisert prosess direkte under myndigheten.

I rammeverket vi har utviklet er det tre beslutningstakere:

- (G) En myndighet, som både representerer samfunnsnytt og er øverste beslutningstaker i myndighetsapparatet
- (I) En innkjøper, eller byråkrat, som er den som til daglig vil fatte innkjøpsbeslutninger i organisasjonen
- (L) En leverandør, som er den eksterne aktøren som leverer tjenesten innkjøperen kjøper inn.

¹⁷² Sett inn relevante referanser

Figur 7-8- spilltre som forklarer oppsettet og organisasjonsstrukturen



Situasjonen vi analyserer er en hvor det er en vare eller tjeneste som må anskaffes. Spørsmålet er om denne anskaffelsen skal være trygg – kjøpe «hylleware» - eller innovativ. Spilltreet leses fra topp til bunn, der den øverste aktøren handler først. Deretter handler aktøren på neste nivå, og kun dersom aktøren over har gjort et valg som gjør at det blir dennes tur til å velge.

På det øverste nivået i spilltreet er myndigheten (G). Det betyr altså at myndigheten handler først. Hun må vurdere om dette er en anskaffelse hun vil delegere til innkjøperen (I), eller om hun vil diktere denne – for eksempel ved hjelp av en sentralisert anskaffelsesprosess. Dersom hun velger å diktere anskaffelsen (høyre del av spilltreet), må hun velge om hun skal velge hylleware eller å være innovativ. Ved å velge hylleware vet man nøyaktig hva man får. Dersom hun heller velger å være innovativ sender hun ut en forespørsel til leverandøren (L). Leverandøren kan velge å nekte dersom vilkårene er for dårlige, eller velge å være med på det innovative prosjektet. Dersom leverandøren nekter å være med, må myndigheten i stedet kjøpe hylleware. Om leverandøren velger å være med på det innovative prosjektet kan leverandøren da videre velge å legge ned mye eller lite innsats i prosessen. Dersom leverandøren legger ned høy innsats er det høyere sannsynlighet for at det innovative prosjektet lykkes.

Dersom myndigheten velger å delegere anskaffelsen til innkjøperen, er det opp til innkjøperen å velge om anskaffelsen skal være hylleware eller innovativ. Igjen er det slik at leverandøren kan nekte å være med på den innovative prosessen dersom rammevilkårene er for dårlige. Om leverandøren nekter, blir innkjøperen nødt til å kjøpe hylleware. Om leverandøren er med, kan han fortsatt velge å legge ned høy eller lav innsats i prosjektet.

7.5.3. Preferanser og strategivalg for de ulike aktørene

Rammeverket er bygget opp rundt spilltreet presentert i Figur 7-8, og rammeverket kan anvendes gjennom å løse spillet. Før en kan modellere hvordan de ulike aktørene vil se seg, må en først spesifisere deres nytte ved, eller preferanser over, de ulike mulige utfallene.

For å korrekt spesifisere preferansene, trenger vi tre preferanseparametere for hver aktør: en for innovativ suksess, en for innovativ fiasko og en for hylleware. Videre må vi spesifisere sannsynligheten for suksess ved henholdsvis høy og lav innsats fra leverandøren, samt hvordan en sentralisering av anskaffelsesprosessen påvirker sannsynligheten for suksess. Vi følger konvensjonen om at myndighetenes preferanser er gitt ved u , innkjøperens ved v og leverandørens ved π . Sannsynligheter er gitt ved π . Dette gir følgende tabell.

Aktør	Innovativ suksess	Innovativ fiasko	Hylleware
-------	-------------------	------------------	-----------

Myndighet	u_s	u_f	u_0
Innkjøper	v_s	v_f	v_0
Leverandør	π_s	π_f	π_0
Sannsynlighet for utfall ved høy innsats	\bar{q}	$1 - \bar{q}$	n/a
Sannsynlighet for utfall ved lav innsats	\underline{q}	$1 - \underline{q}$	n/a
Endring i sannsynlighet ved diktering	$-\tau$	$+\tau$	n/a

Videre er det slik at leverandøren må betale en kostnad $c^{innsats}$ ved å øke innsatsen fra lav til høy, mens myndigheten må betale en kostnad $c^{diktere}$ for å diktere eller sentralisere anskaffelsesprosessen. Tabellen leses slik at dersom myndigheten delegerer og leverandøren legger ned høy innsats, så vil sannsynligheten for suksess være \bar{q} , mens sannsynligheten for fiasko vil være $(1 - \bar{q})$. Om myndigheten dikterer, derimot, og leverandøren legger ned lav innsats vil sannsynligheten for suksess være $(\underline{q} - \tau)$, mens sannsynligheten for fiasko vil være $(1 - \underline{q} + \tau)$.

Slik rammeverket er presentert nå, er det meget generelt. For å kunne anvende det nærmere må vi legge litt mer struktur på preferansene i tabellen over.

Kahneman og Lovallo (1993) er en standardreferanse på organisasjoner og aktørers adferd under risiko. De presenterer en lang rekke empiriske bevis som tilsier at aktører i for stor grad er risikoaverse. Dette skyldes mange forhold, blant annet at de for seg selv vurderer tap sterkere enn tilsvarende gevinster (tapsaversjon), at man ofte ser lignende situasjoner isolert fremfor å se dem i et mønster der man bør anvende adferdsregler, og at man tillegger helt sikre utfall uforholdsmessig mye vekt sammenlignet med nesten sikre utfall. Videre fremhever de at organisasjonsstrukturer som regel ytterligere styrker denne risikoaversjonen. De siterer forskning som viser at man blir mer og mer risikoavers når man forventer at andre kommer til å etterprøve ens beslutninger, og jo hyppigere slike evalueringer finner sted. Dersom man står i fare for å miste jobben hver gang man opplever en nedtur, vil man være villig til å gå svært langt for å unngå å havne i situasjoner der slike nedturer kan oppstå. Om vi konkretiserer litt og tenker på byråkrater og offentlige innkjøpere kan de i veldig stor grad forvente at beslutninger de tar vil bli ettergått, ofte av opposisjon eller media. Videre kan enhver nedtur som skyldes at man har tatt risikable valg lede til politiske katastrofer. I modellen vår kan vi forstå det å velge trygt som å handle etter boken – selv om utfallet skulle bli dårlig kan man sjelden klandres for å valgt galt. Ettersom alle i byråkratiet kjenner til disse mulige utfallene vil det heller ikke være en kultur for å oppmuntre til slik risikotaking. Vi kommer derfor til å anta at innkjøperen er svært tapsavers, og dette vil være hovedutfordringen ved å skulle få innkjøperen til å velge å forsøke seg på innovative anskaffelser.

Når vi skal analysere modellen er det viktig å forstå at hver aktør, når denne skal fatte sine valg, må tenke fremover for å forsøke å forstå hva de andre kommer til å gjøre i den situasjonen du er med på å sette dem i. Når innkjøperen skal delegere, for eksempel, må han sette seg i leverandørens sko for å prøve å skjønne om leverandøren kommer til å legge ned høy eller lav innsats i prosjektet. Bare om han gjør det, kan innkjøperen skjønne om han burde forsøke seg på den innovative løsningen heller enn å velge trygt. På samme måte må myndigheten forsøke å skjønne hva leverandøren vil gjøre, for på den måten forstå hva innkjøperen kommer til

å gjøre. Bare om hun forstår hva innkjøperen kommer til å foreta seg, kan myndigheten foreta et rasjonelt valg mellom å delegerer eller diktere anskaffelsesprosessen. For å løse spillet – i den forstand at vi kan predikere hvordan rasjonelle aktører bør reagere, gitt informasjonen vi har om deres preferanser og avlønningsmekanismene – må vi da nøste bakfra: Vi analyserer spillet fra de nederste nodene i spilltreet og nøster oss oppover til vi kommer til myndighetens beslutning om å delegerer eller å diktere.

7.5.4. Klassifisering av eksisterende incentivordninger

Rammeverket presentert over er svært godt egnet til å kategorisere og klassifisere ulike eksisterende ordninger for incentiver og risikoavlastning (heretter incentivordninger). Selv om modeller ofte kan kritiseres for å forenkle virkeligheten, er det samtidig modellers store styrke. Ved å abstrahere bort en rekke elementer kan man ofte lettere se den kjernen av sannhet som gjenstår. Når vi nå skal kategorisere ulike incentivordninger, antar vi at følgende oppsett er benchmark – det vi sammenligner de andre med.

Benchmark: Delegering, ingen risikoavlastning, leverandør på fastpris

Som benchmark har vi valgt den minst kompliserte ordningen, den som i størst grad ligner det vi observerer til vanlig. Vi antar da at

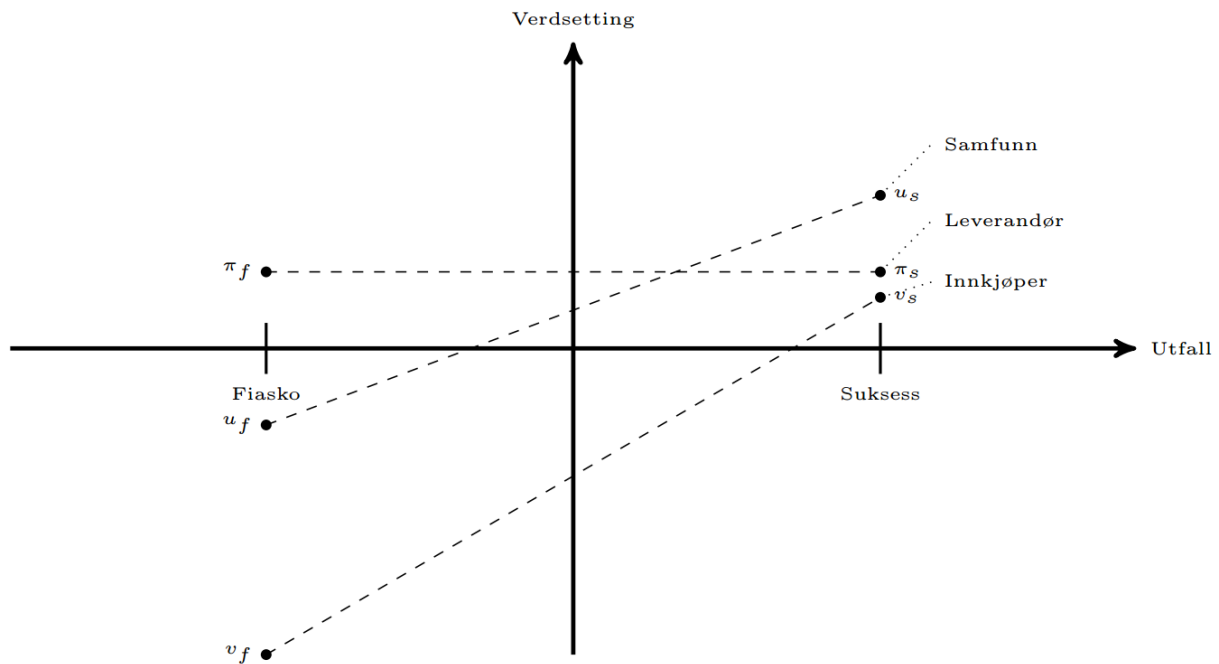
- myndigheten velger å delegerer anskaffelsen til innkjøperen, og at
- innkjøperen selv må bære risikoen om innovasjonen skulle feile. Videre antar vi at
- leverandøren hyres inn på en fastpriskontrakt, uavhengig av innovasjonens suksess.

Når vi nå forsøker å løse spillet bakfra, starter vi med leverandøren. Ettersom leverandøren har en fastpriskontrakt, forstår vi at $\pi_s = \pi_f = \pi_0 = \pi$. Dette innebærer at leverandøren kun vil legge ned høy innsats dersom dette er kostnadsfritt, $c^{innsats} = 0$, eller dersom suksess gir ham et godt rykte eller kunnskap å bygge videre på, og verdien av dette overstiger kostnaden ved å øke innsatsen fra et lavere nivå. Om disse gevinstene ikke er tilstede vil leverandøren ha svake incentiver til å legge ned høy innsats. Leverandøren tjener like mye på innovasjon som på andre prosjekter, og kan følgelig ventes å ville delta på prosjektet.

Innkjøperen bærer all risikoen selv. Det betyr at om en innovativ anskaffelse feiler vil han i verste fall miste jobben, eventuelt at karrieren hans stagnerer fullstendig. Dette må han veie opp mot den mulige gevinsten han kan få dersom den innovative anskaffelsen blir en stor suksess. Problemet er at denne gevinsten som oftest er liten. I fravær av kompensasjonsordninger antar vi at innkjøperen opplever nytten $v_s = a$ ved suksess og nytten $v_f = -\gamma a$ ved fiasko. Her vil $\gamma > 1$, slik at innkjøperens tap ved fiasko oppleves sterkere enn hans gevinst ved suksess. Innkjøperen vil derfor, i fravær av kompensasjonsordninger, kun velge innovativt der sannsynligheten for fiasko er veldig lav eller der hyllevareløsningen vil være svært ugunstig for ham (eksempelvis at en etat vil stoppe opp uten en suksessfull innovasjon). Denne spesifikasjonen harmonerer godt med prinsippene skissert i kapittel 7.5.3.

Disse preferanseparameterne gir opphav til Figur 7-9 under. Der måler vi utfallet langs den horisontale akse, mens verdsettingen måles langs den vertikale akse. Figuren illustrerer to viktige poeng: Leverandøren ser liten grunn til å lykkes med prosjektet ($\pi_f = \pi_s$), og innkjøperen er mye mer redd for å mislykkes enn det samfunnsnyttens av prosjektet skulle tilsi ($v_s - v_f > u_s - u_f$). Dette innebærer altså at innkjøperen nøler med å velge innovativt og leverandøren nøler med å legge ned høy innsats.

Figur 7-9 - preferanser under benchmark



Til sist antar vi at myndigheten tradisjonelt har valgt å delegere anskaffelsen under de forhold vi har skissert over. Denne situasjonen danner bakteppet for at myndigheten ønsker en gjennomgang av eksisterende incentivordninger og hvordan disse kan benyttes for å sikre at det gjennomføres flere innovative offentlige innkjøp – og særlig at det gjennomføres flere innovative offentlige innkjøp i de tilfellene der dette er riktig og gunstig. Vi vil i det følgende presentere ulike incentivordninger som er i bruk, og vise hvordan de kan forstås i lys av rammeverket.

Myndigheten dikterer

Det første virkemiddelet vi analyserer er at myndigheten velger å diktere eller sentralisere anskaffelsesprosessen. Diktering innebærer at innkjøperen fritas fra å måtte ta beslutningen om å velge innovativt, men det er fortsatt slik at leverandøren kun ønsker å legge inn høy innsats dersom det er gevinster utenfor modellen (rykter, læring) som oppveier for kostnaden ved høy innsats.

Diktering oppnår at myndigheten kan sikre at innovative prosjekter blir valgt selv der innkjøperen ikke ville ha valgt det på egenhånd. Dette kan være gunstig i de situasjonene der det er svært kostbart eller ikke mulig å gi innkjøperen de rette incentivene (gjennom for eksempel bonusordninger). Denne delen av dikteringen fungerer derfor i praksis som en *risikoaवलastingsordning*, ved at man fritar innkjøperen fra risiko som han ville ha måttet bli kompensert for å være villig til å bære. Når myndigheten har diktert at det skal velges innovativt her, kan ikke lenger innkjøperen klandres om den innovative anskaffelsen feiler.

Videre kan det innenfor rammeverket være to andre effekter. For det første kan sannsynligheten for suksess være annerledes under delegering og diktering. Her kan det være to motstridende effekter, og det er ikke godt å si generelt hvilken som vil være størst. På den ene siden kan det hende at innkjøperen/byråkraten sitter på *verdifull områdekunnskap* som myndigheten ikke klarer å hente ut når anskaffelsesbeslutningen dikteres/sentraliseres. Dette innebærer i så fall at diktering gir lavere sannsynlighet for suksess enn delegering. På den annen side kan det hende at innkjøperne i en sentralisert prosess er mer *profesjonelle* og dermed bidrar med verdifull kompetanse som øker sannsynligheten for at anskaffelsen blir en suksess. Nettoeffekten av disse to er usikker, men må i alle tilfeller avveies mot kostnaden ved at en sentralisert prosess ofte vil bli dyrere enn en delegert prosess. Dersom nettoeffekten er at sannsynlighet for suksess er lavere i en diktert prosess, så er τ positiv, ellers er den negativ. Diktering påvirker ikke preferanseparameterne i seg selv, derfor illustrerer vi ikke denne ordningen med en ny figur.

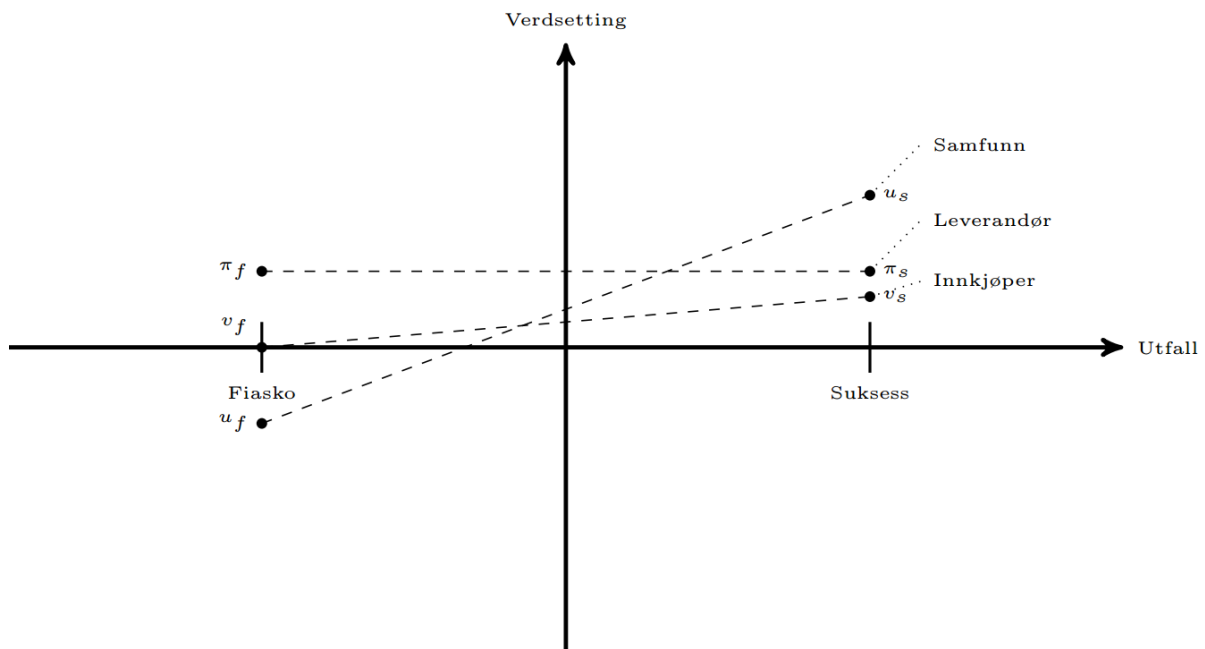
Anskaffelser det er mest gunstig å diktere vil være de der profesjonaliseringsgevinsten er størst sammenlignet med tapet av områdekunnskap (altså de der hvor τ er lavere), der kostnaden ved å sentralisere prosessen er lav, der det er vanskelig å sikre innkjøperen gode incentiver og der gapet mellom samfunnets nytte tap ved feilslåtte innovasjoner og innkjøperens nytte tap ved slike er størst (de prosjektene der enten a eller γ er store).

Avlaste innkjøperens tap om innovasjonen feiler

Det andre virkemiddelet vi analyserer er at myndigheten tar vekk noe av kostnaden innkjøperen opplever dersom den innovative anskaffelsen slår feil. Dette kan være enten rettet helt direkte mot innkjøperen, eller ved over tid å utvikle en kultur der «det er lov til å feile». Om en lykkes med å innføre en slik kultur, vil ledere på mellomledernivå og oppover forhåpentligvis legge mindre vekt på små mislykkede innovasjonsprosjekter når de vurderer karriereutsiktene til sine ansatte, og heller fokusere på om beslutningen om å velge innovativt var riktig basert på informasjonen som var tilgjengelig da man tok beslutningen.

Hensikten må være å sørge for at innkjøperens incentiver i størst mulig grad overlapper med samfunnets verdsetting av innovasjonsprosjektet. Modellmessig innebærer dette at preferanseparameteren π_f må økes, slik som i Figur 7-10 under.

Figur 7-10 - preferanser under tapsavlasting



Anskaffelser der slik tapsavlasting er gunstig vil være de hvor innkjøperen relativt sett taper mer hvis prosjektet feiler enn den samfunnet gjør, og de prosjekter der innkjøperen sitter på avgjørende kunnskap slik at en sentralisert prosess vil fungere mye dårligere. For eksempel kan noen prosjekter være svært synlige, men kanskje ikke veldig viktige. For disse prosjektene vil innkjøperen være svært redd for fiasko, og han vil svært sjelden være villig til å velge innovativt i fravær av risikoavlastingsordninger.

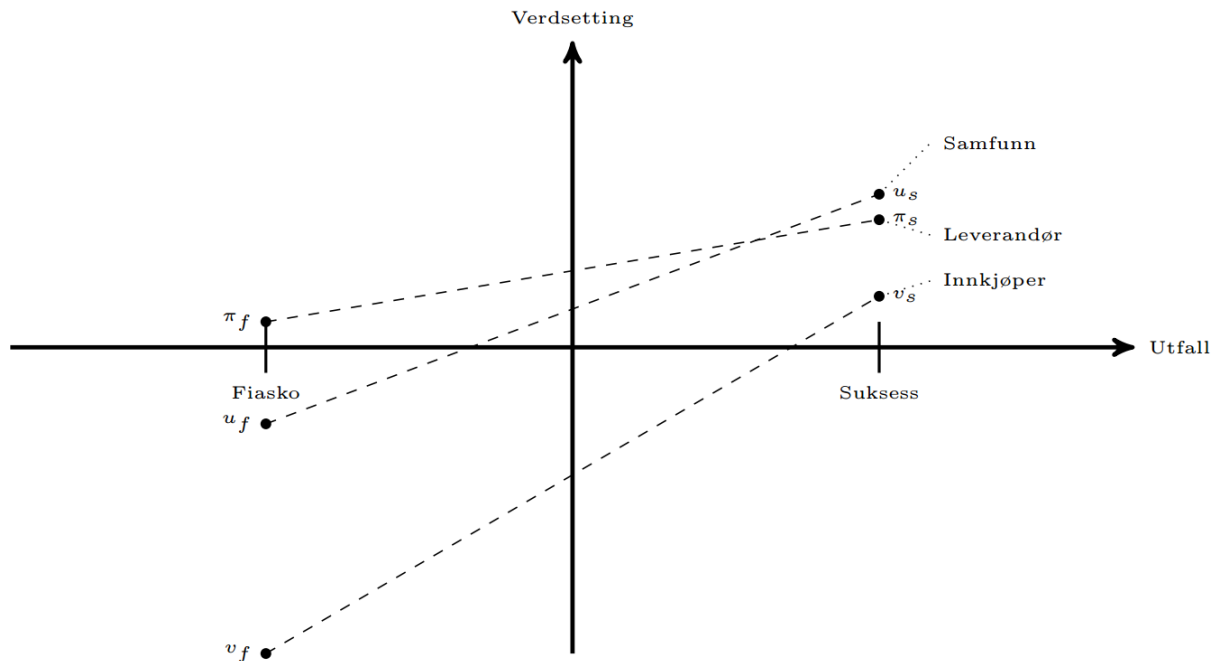
Utfallsbetinget avlønning av leverandøren

Det vil være svært vanskelig for myndigheten og innkjøperen å vurdere hvor høy innsats leverandøren har lagt ned i prosjektet. I mange tilfeller vil derfor den eneste måten en kan sikre seg høy innsats fra leverandøren være å sørge for at han har incentiver til å legge ned høy innsats, for så å stole på at han ut fra egeninteressen faktisk gjør det.

Det er i utgangspunktet to måter en kan gå frem på for å gi noen incentiver til å yte: Belønne dem for suksesser eller straffe dem om de feiler. Ettersom leverandøren står fritt til å vurdere om han har lyst til å være med på det

innovative prosjektet vil det ikke være mulig å straffe ham for hardt om han feiler, uten at en også kompenserer ham tilstrekkelig ved suksess. En risikonøytral leverandørbedrift vil kun ønske å være med på prosjektet dersom den risikojusterte avkastningen de oppnår er minst like høy som den de kan oppnå på alternative prosjekter. En mulig justering av avlønningen hans kan lede til preferanseparametere som vist i Figur 7-11 under.

Figur 7-11 - preferanser under utfallsbestemt leverandøravlønning



Hvorvidt det fra samfunnets perspektiv er lønnsomt å gi leverandøren incentiver til å legge ned høy innsats avhenger av tre faktorer:

- 1) Hvor stor påvirkning leverandøren har på sannsynligheten for suksess. Jo større påvirkning han har, jo mer lønnsomt vil det være å gi ham de rette incentivene.
- 2) Hvor stor gevinst suksess har for samfunnet. Jo større gevinsten ved suksess er relativt til fiasko, jo mer lønnsomt vil det være å sørge for at leverandøren har incentiver til å legge ned høy innsats.
- 3) Hvor kostbart det vil være for leverandøren å legge ned høy innsats. Jo mer kostbart det er for leverandøren å legge ned høy innsats, jo mer må han kompenseres i form av belønning ved suksess. Alt annet likt vil han dermed spise mer av samfunnets gevinst jo mer kostbart det er for ham å legge ned høy innsats.

I ytterste konsekvens kan det være så dyrt å gi leverandøren de riktige incentivene at det er bedre enten å tillate lav innsats eller å velge hylleware. Lav innsats er bedre enn hylleware dersom å velge hylleware er svært ugunstig og/eller at innovasjonsprosjektet har tilstrekkelig høy sannsynlighet til å lykkes selv ved lav innsats.

Disse problemene vil kunne unngås fullstendig dersom det er lett å vurdere/etterprøve leverandørens innsats.

Kombinasjoner

Til sist er det mulig å benytte seg av ulike kombinasjoner av virkemidlene over. Myndigheten kan sentralisere innkjøpsprosessen dersom det er kostbart å skulle gi innkjøperen de rette incentivene, og dersom en sentralisering også innebærer en profesjonalisering av prosessen (eller i alle fall ikke et for stort tap av viktig områdekunnskap). I en sentralisert prosess må det også vurderes om det er mest lønnsomt å velge innovativt, og i så fall om det er nødvendig å sørge for at leverandøren incentivene.

7.6. Vedlegg 6 – Innovative offentlige anskaffelser i andre land og EUs Horizon 2020

7.6.1. Ordninger og virkemidler – kan vi lære noe av andre land?

Tabell 7-7: Oversikt over noen virkemidler i andre land

LAND	ORDNING
USA	SIBR
	STTR
Nederland	SBIR
	PIANoo
Storbritannia	The Small Business Research Initiative (SBRI)
	Innovate UK
Tyskland	KOINNO (Kompetansesenter for innovative anskaffelser)
Finland	TEKES – Smart Procurement Program
Danmark	Markedsmodningsfondet
	OPIguide.dk
Sverige	FRÖN – FÖR Ökad iNnovation i offentlig verksamhet
EU	Horizon 2020

7.6.2. Hva gjør andre europeiske land for å styrke innovasjon i innkjøp?

Det er ikke bare norsk offentlig sektor som i de senere år har rettet oppmerksomheten mot offentlig sektors rolle i å oppfordre til innovasjon gjennom innkjøp. I kapitlet vil vi trekke frem noen eksempler på tiltak som er gjort i sammenlignbare land. Vi har valgt å fokusere på Sverige, Danmark og Finland. I tillegg presenterer vi Nederland og Storbritannia, som har valgt spesielt interessante løsninger. Listen over land er ikke uttømmende, og sammenligningen er gjort for å vise hva som kan gjøres også i Norge.

I kapitlet viser vi gjennom et case for olje- og gassnæringen at vilje til risiko og innovasjon i stor grad har bidratt til svært sterke økonomiske resultater. Sterk vilje til satsing på innovasjon i olje- og gassnæringen kan delvis forklares med potensial for svært høy gevinst. At Staten gjennom skattesystemet for olje- og gassnæringen har båret store deler av innovasjonskostnadene har imidlertid også vært utslagsgivende.

Storbritannia

Allerede i 2004 ble det i Storbritannia utarbeidet en guide som skulle oppfordre innkjøpere i offentlig sektor til å opptre som krevende kunder under innkjøp og være åpne for nye idéer. Guiden var et resultat av «Innovation

Report»¹⁷³, en rapport utgitt i 2003 som identifiserte krevende kunder som den viktigste driveren bak innovasjon. Utover 2000-tallet ble det publisert flere rapporter og guider som oppfordret offentlig sektor til å bli en mer intelligent kunde.¹⁷⁴

Arbeidet med offentlige anskaffelser er nylig omorganisert i UK. Nå ligger anskaffelser under **Crown Commercial Service**. Samtidig er det viktig å merke seg at de både gjør sentrale innkjøp, men at de også har rådgivende virksomhet slik som Difi allerede har.

I 2007 opprettet Storbritannia et Technology Strategy Board, i dag **Innovate UK**, under det som da het Department for Innovation, Universities and Skills. Dette uavhengige offentlige organet skal stimulere til innovasjon på områder som har klare fremtidige markedsmuligheter og klare fordeler tilknyttet fremtidig vekst og produktivitet. I 2005 annonserte de den første «Innovation Platforms» med fokus på samfunnsøkonomiske temaer som klimaendringer og den fremtidige eldrebølgen. Under denne plattformen jobber Innovate UK sammen med representanter fra departementene, næringslivet og forskningsinstitusjoner for å redegjøre for hvilke utfordringer og løsninger som finnes innenfor ulike tema. Når dette er gjort settes det i gang ulike tiltak som for eksempel forskningsprogram for å skape et insentiv til økt innovasjon i næringslivet slik at disse er forberedt på fremtidig etterspørsel fra offentlig sektor (ibid).

SBRI (Small Business Research Initiative) retter seg både mot privat næringsliv og mot offentlig innkjøper ved å tilrettelegge for tilgang til ideer og teknologier som ville vært utilgjengelige til dem gjennom normale kanaler. Storbritannia har siden 2001 hatt et mål om at 2,5 prosent av alt innkjøp i større offentlig avdelinger skal komme fra SMB. Den opprinnelige SBRI (Small Business Research Initiative)-modellen tok utgangspunkt i USA's SBRI (Small Business Research Initiative)-program, men hadde til å begynne med mindre fokus og påvirkning på innovasjon. Blant annet på grunn av at det var frivillig for offentlige etater å sette 2,5 % av sitt FoU-budsjett SBRI (Small Business Research Initiative). Noen anså ordningen som en SMB-skatt.¹⁷⁵

2008 ble den britiske SBRI (Small Business Research Initiative)-modellen videreutviklet og i 2009 ble det nye programmet implementert. Det britiske programmet har to overordnede formål på lang sikt: 1) Resultere i ledende teknologier som møter offentlig sektors fremtidige behov og 2) Stimulere etterspørsel etter FoU-tjenester fra små høyteknologiske bedrifter i en tidlig fase. Siden april 2009 har SBRI (Small Business Research Initiative) UK ført til 1300 SBRI (Small Business Research Initiative) kontrakter med en verdi på mer enn 130 millioner pund, tilsvarende om lag 1,3 milliarder kroner, og på denne måten stimulert til nye muligheter for flere bedrifter. I mars 2013 signaliserte regjeringen at de ønsket å øke budsjettet for SBRI (Small Business Research Initiative)-kontraktene i 2014/2015 til 200 millioner pund.

Generelle virkemidler¹⁷⁶

SMB har rett til et **inntektsfradrag** for driftsutgifter til FoU på 230 prosent av utgiftenes størrelse, mens store bedrifter kan oppnå enten 130 prosent fradrag på inntekten eller 10 prosent fradrag på skatten – en ny ordning som erstatter inntektsfradraget i 2016, med en øvre grense på 7,5 millioner EUR per FoU prosjekt.

Storbritannia har «**carryforward**», som innebærer at bedrifter kan motregne tidligere underskudd i beregningen av skattegrunnlaget i senere perioder, samt **skattekreditt** hvor underskudsgivende aktiviteter kan få betalt skatteverdien av underskuddet i stedet for å motregne det i fremtidige perioder.

¹⁷³ <http://www.berr.ov.uk/files/file12093.pdf>

¹⁷⁴ European Commission, «Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument», EU Project OMC-PTP lister opp en rekke publikasjoner med fokus på innovasjon og offentlig innkjøps rolle som drivkraft (ss. 30-33). Artikkelen er tilgjengelig via: http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/public_procurement.pdf

¹⁷⁵ Tredgett og Coad (2013) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2205156

¹⁷⁶ https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAAahUKewiLnKbG24rIAhVm_3IKHYDMB0Q&url=http%3A%2F%2Fwww.evm.dk%2F~%2Fmedia%2Ffiles%2F2015%2F15-05-13-konsulentrapport-produktion.ashx%3Fla%3Dda&usq=AFQjCNHRacWrRsRBC4ABOoifu9sWCM7byQ&sig2=w2vMiVWtmSC95BxhIswAgg

I Storbritannia er det videre mulig å «**straksavskrive**» visse anleggsutgifter til FoU, e.g. maskiner og inventar, med 100 prosent i anskaffelsesåret. Innkjøp av patentrettigheter, lisenser og andre immaterielle rettigheter kan ikke regnes som FoU utgifter.

Generelt skiller Storbritannias fradragsordninger mellom aktiviteter som skaper ny FoU, og aktivitet som benytter allerede utviklet FoU. Ordninger støtter altså kun «ny» innovasjon, ikke videreførelsen av eksisterende patenter.

For at aktiviteten kvalifiserer som «ny» FoU, må aktiviteten enten bidra direkte eller indirekte til nye fremskritt innen vitenskap eller teknologi. Kvalifiserende utgifter dekker blant annet lønnsutgifter til forskningspersonale og kliniske forsøkspersoner, råvarer og hjelpemateriell anvendt i forskningen, FoU-relevant «software» og utgifter til vann, strøm, og varme.

Siden 2013 har Storbritannia opprettet en «**patentboks**» - inntekt fra patenter og i noen tilfeller også fra andre immaterielle rettigheter blir skattlagt med en lavere skattesats enn den vanlige selskapskatt. Bedrifter i Storbritannia som har inntekter fra patenterte produkter og tjenester får lav selskapskatt på 10 prosent fra inntektene fra disse produktene.

USA

SBIR (Small Business Innovation Research Program) programmet skal muliggjøre for SMB til å delta nasjonalt i FoU hvor innovasjon/teknologi har potensiale for kommersialisering. I fase 1 er målet å etablere/kartlegge teknisk nytte, gjennomførbarhet, og kommersielt potensiale av foreslått FoU-innsats, samt å kartlegge kvaliteten på bedriften før finansiering i fase 2. Finansiering tilgjengelig i fase 1 overstiger vanligvis ikke 150,000 USD over 6 måneder. I fase 2 fortsetter FoU-innsatsen samt kartlegging av teknisk nytte og kommersielt potensiale startet i fase 1. Fase 2 finansiering overstiger vanligvis ikke 1 mill. USD over 2 år. I fase 3 er målet å kommersialisere resultatene fra fase 1 og 2. SBIR (Small Business Innovation Research) finansierer ikke fase 3, men andre offentlige instanser kan stille med finansiering dersom de har spesiell interesse i prosjektet. SBIR (Small Business Innovation Research) tilbyr teknisk støtte, men dekker ikke offentlige instansers eksplisitte kostnader rundt IOA.

STTR-fondet (Small Business Technology Transfer) støtter føderal FoU, og har som mål å utvide privat/offentlig samarbeid til å inkludere samarbeid mellom små bedrifter og forskningsinstitusjoner. Ordningen har videre som mål å øke graden av kommersialisering fra FoU prosjekter. Fase 1: kartlegge innovasjonens potensiale samt avgjøre bedriftens egnethet. >150 000 USD. Fase 2: Fortsette FoU fra fase 1. >1 mill. USD over to år. Fase 3: Kommersialisering. Ingen finansiell støtte. Deltagende departementer med FoU budsjett over 1 mrd. USD er pålagt å sette av 0,3 prosent til STTR. Ordningen krever samarbeid mellom små bedrifter og forskningsinstitusjoner i fase 1 og 2. En evaluering¹⁷⁷ av mer enn 24 000 SBIR (Small Business Innovation Research) og STTR konkluderte med at myndighetene og byråkratiet mangler data og kompetanse til å evaluere SBIR (Small Business Innovation Research) og STTR, samt oversikt og ledelse av instansene som styrer disse programmene. Manglende oversikt og tilsyn kan føre til at disse instansene etablerer porteføljer som ikke matcher overordnede myndigheters prioriteringer. Evalueringen kommer videre med en rekke anbefalinger. 1 – etablering av et universalt klassifiseringssystem. 2 – alle offentlige instanser må bruke dette systemet. 3 – alle bedrifter som mottar støtte må rapportere resultatene fra fase 3 (kommersialisering). 4 – alle SBIR (Small Business Innovation Research)- og STTR-programmer må være tilgjengelig gjennom én nettportal. Videre konkluderes det at økt finansiell støtte til fase 2 vil øke graden av kommersialisering.

Nederland

Helt siden 1999 har man i Nederland hatt fokus på at offentlig sektor skal opptre som en profesjonell kunde, herunder et fokus på innovasjon i anskaffelser.

¹⁷⁷ <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ899219.pdf>

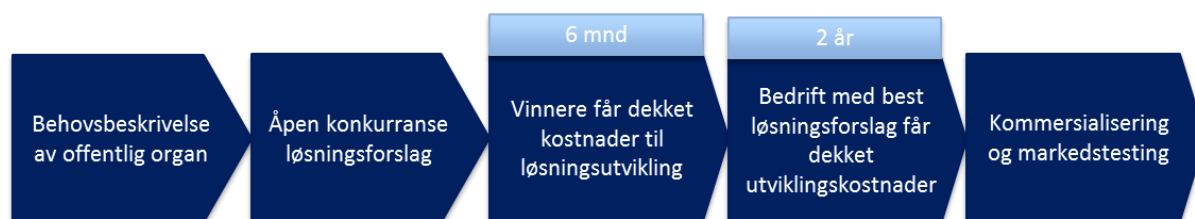
PIANOO¹⁷⁸ etablert i 2005. PIANOO er en del av næringsdepartementet i Nederland, og fungerer som et kompetansesenter for offentlig innkjøpere. PIANOO samler eksperter fra flere ulike sektorer og gjør det mulig for disse å utveksle erfaringer og lære av hverandre. I dag består nettverket av over 3500 offentlige innkjøpere¹⁷⁹. Nettverket skal også bidra til dialog mellom offentlige innkjøpere og privat næringsliv. Videre samler ordningen alle tilbud på et sted og tilbyr med juss-kurs for offentlige anskaffere. Ordningen fokuserer på bærekraft i offentlige anskaffelser og dekker følgende syv temaer: sosiale forhold; samfunnsnytte; IOA; biobaserte produkter; SMB; og grønne offentlige anskaffelser. Flere evalueringer viser at PIANOO har fungert godt gjennom en rekke år, og har hatt tydelig suksess ved å bryte barrierer mellom forskning, praksis, juss, og politikk, og samtidig også mellom land og markeder¹⁸⁰.

PIANOO arbeider altså på et bredere anskaffelsesfelt; med mer enn bare innovasjon i offentlige anskaffelser. Slik sett er PIANOO ganske lik Difi. PIANOO har ansvar for rådgivning og veiledning til offentlig sektor om alle aspekter knyttet til offentlige anskaffelser. I Nederland har man også ulike andre grupper som jobber på samme måte som LUP med å fasilitere møteplasser osv. De kommer i tillegg til det arbeidet som PIANOO gjør. Derfor er Nederland det landet som ligner mest på Norge på dette området.

I likhet med Storbritannia og USA har også Nederland et **SBIR-program (Small Business Innovation Research)**. Den første piloten ble initiert allerede i 2004 og har som hovedfokus å bidra til utviklingen av innovative løsninger på samfunnsrelaterte problemer.

SBIR (Small Business Innovation Research) ble startet i Nederland i 2005 etter modell fra USA, hvor tilsvarende modell har vært kjørt i flere år. Programmet i USA bidro ifølge nederlandske Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, til at både små, mellomstore og større bedrifter med offentlig støtte bidro til å løse utfordringer av stor samfunnsmessig betydning.

SBIRs (Small Business Innovation Research) arbeid med innovative innkjøp fremstilles som vist i figuren nedenfor:



Prosessen starter med at et offentlig organ identifiserer et samfunnsmessig behov som best kan løses gjennom innovasjon. Fra departementshold blir det vurdert hvilke av behovene som er av størst samfunnsmessig betydning, hvoretter konkurranse om å finne løsninger på disse lyses ut gjennom offentlige tilbud. Etter en anbudskonkurranse velges det aktører med mest lovende løsninger, som får finansiert kostnader knyttet til videreutvikling av deres initiale løsningsforslag. Disse konkurrerer deretter med de andre bedriftene som er valgt ut om midler til å få dekket utviklingskostnader.

¹⁷⁸ <https://www.pianoo.nl/public-procurement-in-the-netherlands/about-pianoo>
<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf>

¹⁷⁹ <http://www.pianoo.nl/about-pianoo>

¹⁸⁰ Uyarra, Elvira. (2013). Review of Measures of Support in Public Procurement of Innovation. Nesta Working Paper No. 13/17. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/working_paper_-_review_of_measures_in_support_of_public_procurement_of_innovation.pdf.

Tazelaar, Kees. (2008). PIANOO-desk: a success story of online sharing of knowledge on public procurement. 3rd International Public Conference Proceedings. 28-30 August 2008.

Tazelaar, Kees. (2008). PIANOO, a knowledge network for public procurement. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf>.

Oxford Research og Centre for Strategy & Evaluation Services. (2011). Final Evaluatio of the Lead Market Initiative. Final Report Annex B.1. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/5627/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

SOMO Paper. (2014). A review of the Dutch policy for socially responsible public procurement. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på http://somo.nl/publications-en/Publication_4043/at_download/fullfile.

PIANOO. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på <https://www.pianoo.nl/about-pianoo/sustainable-public-procurement-spp/spp-themes>.

Støtte er tilgjengelige for første fase 1 (mulighetsstudie) med et budsjett på >50,000 EUR per prosjekt, og for fase 2 (FoU), med et budsjett på >450,000 EUR per prosjekt. Fase 3 (markedsimplementasjon) er ikke statlig finansiert. SBIR (Small Business Innovation Research) tilbyr teknisk støtte til offentlige myndigheter, men dekker ikke offentlige instansers eksplisitte kostnader rundt IOA. Utdelt støtte toppet i 2011, budsjettkutt etter finanskrisen reduserte midler fra departementer. I dag hovedsakelig et anskaffelsesinstrument og i mindre grad enn tidligere en finansiell støtteordning. SBIR (Small Business Innovation Research) har gjennom sin levetid gitt 90 prosent av utdelt støtte til SMB.

SBIR (Small Business Innovation Research) i Nederland har ifølge nederlandske Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation vært en stor suksess, og har ledet til sterkere offentlig satsing på innovative innkjøp, høyere innovasjon i næringslivet og, viktigst fra myndighetenes perspektiv, fått løst utfordringer av stor samfunnsmessig betydning. Blant de prosjekter som fremheves som suksesser er:

- Intelligente blindestokker med sensorer som gir informasjon om avstand, helning, fuktighet m.m. Stokken gjør det lettere for blinde å bevege seg og delta i arbeidslivet
- Innendørs solcellepaneler som gjør det mulig å produsere strøm i glassbygninger langt mer effektivt enn tidligere
- Dataprogram for eldre som ved hjelp av spillteknologi følger med på bevegelser og automatisk melder fra om fare i tilfellet fall. Dette øker trygghet og reduserer behov for kontinuerlig tilsyn

I 2006 startet «**The Launching Customer programme**» som i fokuserte på offentlig sektors to roller tilknyttet innovasjon. For det første kan offentlig sektor være ledende for kunder ved å føre de første til å kjøpe nye, innovative produkter og tjenester. For det andre kan de stimulere det private markedet for innovative løsninger ved å etterspørre dette i større grad ved sine anskaffelser. Hovedfokuset i dette programmet var å øke bevisstheten og informere relevante aktører og offentlige innkjøpere om den rollen de spilte.¹⁸¹

Generelle virkemidler

Nederland har et samlet fradrag for driftsutgifter til FoU på 160 prosent av utgiftenes størrelse, unntatt lønninger. Derimot betaler nederlandske bedrifter en lavere lønnskatt av lønninger til FoU-personale – 35 prosent fradrag for alle bedrifter og 50 prosent for start-up bedrifter (opptil 45 millioner EUR per år).¹⁸²

Videre har Nederland en bred innovasjonsverktøyskasse, med lav skattesats på kun 5 prosent for kvalifisert inntekt fra nyutviklede produkter, fratrukket disses utviklingskostnader. Fra 2013 er det ytterligere muligheter for å oppnå den lave skattesats på 5 prosent for 25 prosent av inntekten uten fradrag av utviklingskostnader – en ordning som særlig kommer SMB og start-up bedrifter til gode, i perioder hvor de generer få inntekter fra FoU aktiviteter.¹⁸³

Danmark

Markedsmodningsfonden retter seg mot privat næringsliv men også eksplisitt mot IOA innenfor sykehussektoren og klimatilpasning. Ordningen sikter på å skape bedre og potensielt billigere løsninger, noe som er gunstig både for offentlig innkjøper og næringslivet. Ordningen gir støtte i to faser. Fase 1: omfatter behovsdekning og markedsdekning. Fase 2: omfatter avklaring av anbudsform, potensialeberegninger av løsningskonsepser samt kravspesifikasjon (funksjonskrav) som muliggjør innovasjon fra næringslivets side. Fase 3: kommersialisering av prosjekt, her gis det ikke finansiell støtte. Markedsmodningsfonden tilbyr teknisk støtte, og har midler til å dekke offentlige instansers eksplisitte kostnader rundt IOA for fase 1 og 2. Finansiell støtte gis i form av bedriftstilskudd til testing eller tilpassing av nye produkter eller en type garanti som skaper større trygghet for den offentlige innkjøperen. Fondet gir også tilskudd til offentlige institusjoner til forarbeidet som må

¹⁸¹ European Commission, «Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument», EU Project OMC-PTP

¹⁸²

https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAAahUKEwLnKbG24rIAhVm_3IKHYDMBOQ&url=http%3A%2F%2Fwww.evm.dk%2F~%2Fmedia%2Ffiles%2F2015%2F15-05-13-konsulentrapport-produktion.ashx%3Fla%3Dda&usg=AFQjCNHRacWrRsRBC4ABOoifu9sWCM7byQ&sig2=w2vMiVWtmSC95BxhIswAgg

¹⁸³https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAAahUKEwLnKbG24rIAhVm_3IKHYDMBOQ&url=http%3A%2F%2Fwww.evm.dk%2F~%2Fmedia%2Ffiles%2F2015%2F15-05-13-konsulentrapport-produktion.ashx%3Fla%3Dda&usg=AFQjCNHRacWrRsRBC4ABOoifu9sWCM7byQ&sig2=w2vMiVWtmSC95BxhIswAgg

gjøres ved innkjøp av innovative løsninger, for eksempel timebruk knyttet til oppgaver som behovsutredning, markedsdialog og analyse. I perioden mellom 2013 og 2015 er det satt av 135 millioner danske kroner til Markedsmodningsfondet.

Nettsiden **OPIguide.dk** er laget av Erhvervsstyrelsen i samarbeid med Mind Lab. OPIguide.dk er en kombinert informasjons- og planleggingsplattform laget for å oppfordre til økt samarbeid mellom offentlige (O) og private (P) aktører tilknyttet utviklingen av innovative (I) løsninger til nytte for samfunnet. Løsningene som utvikles skal effektivisere den offentlige sektoren og ha et markeds potensial. I tillegg til informasjon om offentlig-privat samarbeid innen innovative løsninger inneholder siden en rekke verktøy som kan benyttes i prosessen, samt case-eksempler fra tidligere OPI-prosjekt.

Generelle virkemidler¹⁸⁴

I Danmark finnes det tre skatteinstrumenter til fremme å FoU:

- En ordning for «**straksafskrivning av visse anleggsutgifter til FoU**»
- En «**forskerskatordning**»
- En «**skattekreditordning**»

For at en kostnad kan bli kvalifisert til en av de tre ordninger kreves det at kostnad er knyttet til enten forsøks- og forskningsaktivitet, dvs. til originale undersøkelser som retter seg mot å tilegne ny vitenskapelig eller teknisk kunnskap, som kan anvendes praktisk, eller til grunnforskning foretatt i bedriften.

Straksafskrivning av visse anleggsutgifter til FoU: En rekke investeringsutgifter som bedrifter har i forbindelse med FoU aktiviteter kan trekkes fra (avskrives) skattepliktige inntekt. Dette gjelder særlig anleggsutgifter til maskiner, utstyr, inventar, mv., samt immaterielle aktiviteter, som normalt avskrives over aktivitetens forventede levetid. Avskrivning innebærer en likviditetsforbedring for virksomheter som har FoU aktiviteter.

Forskerskatordningen: Utenlandske forskere og andre høytlønnede nøkkelmedarbeidere oppnår særlig gunstige skattevilkår i Danmark, ved å være berettiget til skatt på 26 prosent samt arbeidsmarkedsbidrag på 8 prosent av deres bruttolønn inntil 60 måneder. Ordningen er med til å sikre at danske bedrifter kan tiltrekke internasjonale forskere i hard konkurranse med utenlandske bedrifter og forskningsinstitusjoner.

Skattekreditordningen: Underskudsgivende bedrifter kan få ubetalt skatteverdien av den del av underskuddet som relaterer seg til FoU-aktiviteter - i stedet for en motregning i fremtidige perioder med overskudd. Ordningen kan især styrke FoU-bedrifters likviditet i oppstartsfasen, hvor FoU-aktivitetene ennå ikke har generert inntekter.

Disse tre innovasjonsfremmende tiltakene utgjør en ugift for den danske stat, ved at de gunstige skatteforholdene medfører et tap i den samlede skatteprosent (eller et tap i kraft av at provenyet først realiseres i senere perioder). Omkostningene til de tre ordninger er i dag ikke medregnet i Regjeringen Solbergs målsetning om at offentlige utgifter til FoU skal utgjøre minst 1 prosent av BNP, men utgjorde tilsammen 1,48 milliarder DKK i 2013.

Videre finnes det også skattefradrag for oppussing i hjemmet, dette har fra og med 2015 (2016)? blitt omgjort til å gjelde dersom det blir gjort miljøvennlig oppussing i hjemmet, som for eksempel bedre isolering og varmepumpe fremfor vedfyring.

Sverige

VINNOVA (Sveriges svar på Innovasjon Norge) med «**Opphandlingsmyndigheten**» samarbeider innen området innovative anskaffelser. De har som mål å bidra til at offentlig sektor blir en drivkraft både for utvikling og bruk av innovative løsninger. Formålet med programmet er å oppfordre til innovasjon innen offentlig sektor enten gjennom implementering, utvikling eller planlegging av en innovativ løsning. Her gis støtte til utviklingen av en

¹⁸⁴https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAAahUKEWiLnKbG24rlAhVm_3IKHYDMB0Q&url=http%3A%2F%2Fwww.evm.dk%2F~%2Fmedia%2Ffiles%2F2015%2F15-05-13-konsulentrapport-produktion.ashx%3Fla%3Dda&usg=AFQjCNHRacWrRsRBC4ABOoifu9sWCM7byQ&sig2=w2vMiVWtmSC95BxhIswAgg

innovativ idé innenfor offentlig sektor. Innenfor satsingen finnes for eksempel programmet FRÖN (FÖR Ökad iNnovation i offentlig verksamhet). VINNOVA har blant annet to regjeringsoppdrag som handler om anskaffelser teknologi og innovasjon innenfor miljøteknologi. Videre var det også VINNOVA som i 2007 ga ut rapporten «Public procurement as a Driver for Innovation and Change» som kan ansees som det første strategiske dokumentet på dette temaet i Sverige.¹⁸⁵ VINNOVA er Sveriges nasjonale kontaktpunkt for EUs Horizon 2020-program.

VINNOVA på sin side arbeider med å stimulere bruken, etterspørselen og spredningen av innovasjon. Dette innebærer blant annet å støtte prosesser for å avklare behov i offentlige virksomheter. Videre innebærer det også å tilby støtte (ikke-finansiell) til offentlige anskaffelsesprosjekter. VINNOVA har tidligere også hatt ansvar for tildeling av støtte for innovativ offentlig innkjøp. I november 2013 ble det bestemt at alt ansvar tilknyttet støtte til offentlig innkjøp skulle ligge hos Konkursverket. Dette gjør at alle henvendelser om støtte, informasjon og veiledning tilknyttet offentlige anskaffelser rettes mot ett sted. VINNOVA skal fortsatt støtte innovasjonstiltak innad i den offentlige sektoren.

Upphandlingsmyndigheten gir støtte (ikke-finansiell), veiledning og informasjon om alle aspekter av innovative offentlige anskaffelser for innkjøper. Upphandlingsmyndigheten er eksplisitt dedikert til de to områdene offentlige anskaffelser og bærekraftige offentlige anskaffelser.

Generelle virkemidler¹⁸⁶

Sveriges eneste skattepolitiske instrument – en forskerskatteordning knytter seg til utenlandske kjernemedarbeideres lønnsinntekt. Utenlandske forskere kan få en reduksjon i skattepliktig inntekt på 25 prosent i opptil tre år, og samtidig reduseres det arbeidsgiverbetalte sosiale bidrag med 25 prosent.

Utenlandske arbeidere kan videre motta skattefrie godtgjørelser i form av dekning av reiseutgifter til hjemland og til deres barns skolegang.

Finland

TEKES er det offentlige virkemiddelorganet for finansiering av innovative løsninger i Finland. Programmet fokuserer spesielt på områder med stor innvirkning på samfunnet og hvor offentlig sektor har stor påvirkning for utvikling av markedet. Dette gjelder for eksempel temaer som energi og miljø og helse-, sosial- og omsorgstjenester. Formålet med programmet er å forbedre markedstilgangen til spesielt små og mellomstore bedrifter, og samtidig forbedre produktiviteten og effektiviteten i offentlige tjenester. Målet er å skape merverdi for samfunnet gjennom økt produktivitet, som skal føre til bedre offentlige tjenester.

TEKES har et eget støtteprogram for innovative offentlige anskaffelser. Programmet er en del av «Smart Procurement Program», som har en årlig ramme på 60 millioner euro. For å få midler til å gjennomføre anskaffelsen må prosjektet ha virkning i den aktuelle sektoren på minst regionnivå. Programmet dekker opp til 50 prosent av prosjektets totale kostnad. Innvilget støtte forutsetter samarbeid med potensielle leverandører og sluttbrukere samt at anskaffelsen/prosjektet må ha virkning i den aktuelle sektoren på minst regionnivå.

Tyskland

KOINNO¹⁸⁷ (Kompetansesenter for innovative anskaffelser) ble etablert i 2014, og er drevet av «Association Materials Management, Purchasing and Logistics e.V. (BME)» som ligger under det føderale ministeriet for økonomiske anliggender og energi (BMW). Målet med etableringen av KOINNO er å sikre et langsiktig fokus på innovasjon i offentlige anskaffelser.

¹⁸⁵ European Commission, «Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument», EU Project OMC-PTP

¹⁸⁶

https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAAahUKewiLnKbG24rIAhVm_3IKHYDMBOQ&url=http%3A%2F%2Fwww.evm.dk%2F~%2Fmedia%2Ffiles%2F2015%2F15-05-13-konsulentrapport-produktion.ashx%3Fla%3Dda&usg=AFQjCNHRacWrRsRBC4ABOoifu9sWCM7byQ&sig2=w2vMiVWtmSC95BxhIswAgg

¹⁸⁷ <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/competence-centre-innovative-procurement-koinno>

7.6.3. Relativt lite finansiell støtte i Norge sammenlignet med andre land

Sammenholder man tiltakene for økt innovasjon i innkjøp i de gjennomgåtte land med Norge, ser man at Norge har en relativt beskjeden innsats. Nederland, Storbritannia og Finland har en mer systematisk og finansielt sett sterkere satsing. I Norge foregår den finansielle satsingen i hovedsak gjennom OFU-ordningen, som sammenlignet med Nederland, Storbritannia og Finland er langt mindre omfattende. I de nevnte landene har en også en systematisk gjennomgang av hvilke samfunnsmessige utfordringer som best kan løses gjennom innovative innkjøp. I OFU-programmet er dette preget av større tilfeldighet.

På rådgivningssiden utmerker særlig Danmark seg mer en mer omfattende satsing gjennom Markedsordningsfonden. Den norske innsatsen på rådgivning foregår i dag gjennom Nasjonalt program for leverandørutvikling og gjennom Difi, men innsatsen har vært mer beskjeden sammenlignet med den danske hittil. Derimot i forslaget til statsbudsjettet 2015-2016¹⁸⁸ legges det opp til en utvidet rolle for Difi, og direkte offentlig støtte til Nasjonalt program for leverandørutvikling.

Skattepolitiske instrumenter i Norge er videre begrenset i forhold til andre land i Europa. SKATTEFUNN-ordningen ligner på de man har i flere andre land. Derimot, og i motsetning til både Storbritannia og Danmark har Norge ikke en «straksavskrivnings-ordning» for FoU-bedrifter. Norge har heller ikke en ordning, tilsvarende «forskernskattordningen» i Danmark og andre land, hvor utenlandske forskere får nærmere halvert skatt i en rekke år, noe som er ment å stimulere til bedre og mer innovativ forskning i disse landene.

Så langt vi har avdekket er innsatsen for styrket innovasjon i innkjøp relativt lik i Norge og Sverige. Av potensielt virkningsfulle tiltak for å heve omfang av innovasjon i offentlige innkjøp, er det altså naturlig å se til Storbritannia, Nederland, Danmark og Finland.

7.6.4. Horizon 2020¹⁸⁹

EUs nye forskningsprogram Horizon 2020 ble publisert 30. november 2011 og startes opp fra 2014. Horizon 2020 vil ha nærmere 80 milliarder EUR bevilget over syv år (2014 til 2020) – i tillegg til de private investeringene denne bevilgningen vil tiltrekke.

Gjennom «InnovFin – EU Finance for Innovators» promoterer EU en rekke finansieringsprodukter for å øke tilgjengelig finansiering for FoU og FoI (Forskning og Innovasjon). InnovFin består av flere risikoavlastende virkemidler som strekker seg fra garantier for middelaktører som låner til SMB til lån direkte til bedrifter. Ordningen støtter dermed bedrifter i alle størrelser. InnovFin bygger på det tidligere «Risk-Sharing Finance Facility», som ga med enn 11 milliarder EUR i finansiering til 114 FoI prosjekter verdt mer enn 30 milliarder EUR.

Finansieringsordninger i InnovFin dekker:

- Garantier og risikokapital (Venture Capital) for SMB (> 500 ansatte) gjennom middelaktører.
- Direkte vekstfinansiering og garantier gjennom middelaktører for MidCap-bedrifter (< 3000 ansatte).
- Direkte lånefinansiering av større prosjekter (> 3000 ansatte).
- Prosjekt- og direkte lånefinansiering til pilotprosjekter innen energi og til FoI på smittsomme sykdommer. Dette gjelder både til SPVer (Special Purpose Vehicle), og til MidCap- og store bedrifter.
- Det tilbys også finansiell rådgivningshjelp til både privat- og offentlig sektor.

I Horizon 2020 fokuseres innsatsen på tre hovedfelter:

- Fremragende vitenskap, der det europeiske forskningsrådet ERC, mobilitetsprogrammer, fremtidsteknologier og infrastruktur vil ligge.
- Industrielt lederskap. Her vil man finne nøkkelteknologier som IKT, nano-, bio- og romfartsteknologi, finansieringsordninger for risikokapital, samt innovasjon i de små og mellomstore bedriftene (SMB).

¹⁸⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/10bcb6722d447bbbac981182da1a29/no/pdfs/prp201520160001nfddddpdfs.pdf>

¹⁸⁹ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/products/index.htm>

<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/how-get-funding>

- Forskning for å løse de store samfunnsutfordringene.

Seks sentrale samfunnsutfordringer er utpekt:

1. Helse, demografi og velvære

2. Matsikkerhet, marin og maritim forskning, bærekraftig landbruk og bioøkonomi

3. Sikker, ren og effektiv energi

- Samfunnsutfordringen for sikker, ren og effektiv energi har som målsetting å støtte overgangen til et sikkert, bærekraftig og konkurransedyktig energisystem.
- Samlet budsjett for dette delprogrammet er 5,9 milliarder euro for hele programperioden (2014-2020).

Hovedområder i energi-utfordringen: I det første toårige arbeidsprogrammet for energi (2014-2015) er utlysningene fokusert rundt tre hovedområder:

- Energieffektivisering
Inkluderer bl.a. fjernvarmeteknologier, bygningsdesign, bygningsmaterialer og -komponenter samt SMB utvikling og demonstrasjon av energieffektive produkter, tjenester og prosesser.
- Konkurransedyktig lavutslippenergi
Inkluderer bl.a. utvikling av neste generasjons bærekraftig teknologier for el. produksjon, varme- og kjøling, smart grid og lagringsteknologier
- Smarte byer og regioner
Inkluderer bl.a. storskala demonstrasjonsprosjekter (fyrtårnprosjekter) hvor teknologier og innovative løsninger innen energi, IKT og transport skal integreres.

4. Smarte, grønne og integrerte transportløsninger

- Målet med samfunnsutfordringen "Smart, green and integrated transport" er å bidra til å utvikle et europeisk transportsystem som er ressurseffektivt, klima- og miljøvennlig, sikkert og sømløst, og gagnar både borgerne, økonomien og samfunnet.

Transportprogrammet har et budsjett på over seks milliarder euro for perioden 2014-2020 og vil bidra til fire sentrale mål:

- Ressurseffektiv og miljøvennlig transport
- Bedre mobilitet, mindre kø, større trygghet og sikkerhet:
- En globalt ledende europeisk transportindustri:
- Sosioøkonomisk forskning, atferdsforskning og fremtidsrettet politikktutforming.
- Målene og aktivitetene er nærmere på Europakommisjonens nettside for transport-området hvor en også finner oppdatert link til aktuelt arbeidsprogram.
- Forskningsrådet kan gi støtte til:
 - Organisasjoner og grupperinger med nasjonal gjennomslagskraft som kan fremme norske transport- og logistikkinteresser internasjonalt gjennom programmet Transport 2025.
 - Organisasjoner og grupperinger med nasjonal gjennomslagskraft som kan fremme norske maritime interesser internasjonalt gjennom MAROFF-programmet.

5. Klima, ressurseffektivitet og råmaterialer

- Delprogrammet «Klima, miljø, ressursutnyttelse og råmaterialer» finansierer forskning og utvikling som bidrar til ressurseffektive samfunn og økonomier som er i stand til å møte og motvirke klimaendringer, og der en økende verdensbefolkning får dekket sine behov innenfor en bærekraftig forvaltning av klodens begrensede naturressurser og økosystemer.

Delprogrammet definerer seks hovedutfordringer som det ønsker forskning på:

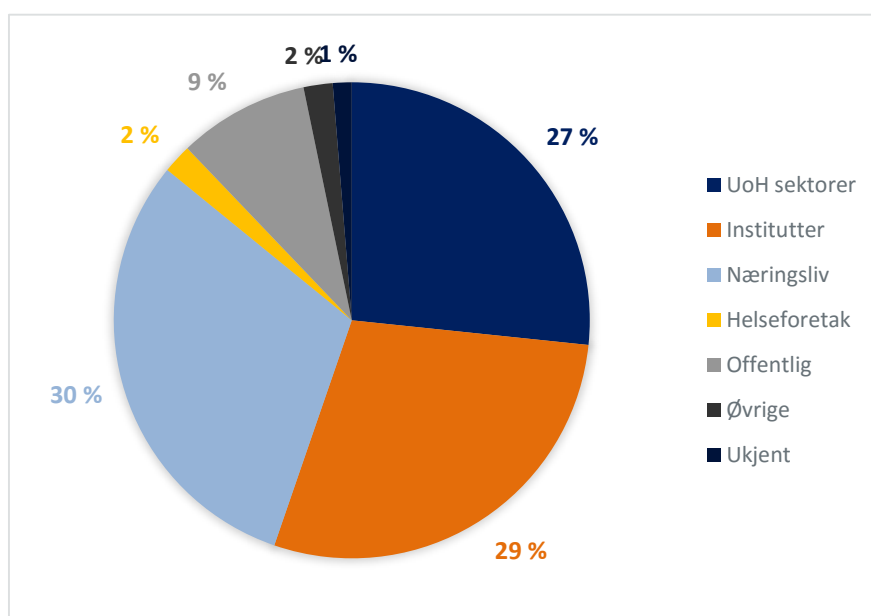
- Hvordan samfunnet kan motvirke og tilpasse seg klimaendringer
- Vern av miljøet, bærekraftig forvaltning av naturressurser, vann, biologisk mangfold og økosystemer
- Hvordan sikre bærekraftig forsyning av råmaterialer utenom energi- og landbrukssektoren
- Hvordan muliggjøre en overgang til en grønn økonomi gjennom øko-innovasjon
- Utvikling av omfattende og bærekraftige globale miljøobservasjons og -informasjonssystemer
- Kulturarv

6. Inkluderende, innovative og sikre samfunn

Innovasjon i offentlig sektor vil være relevant for alle disse utfordringene.

Risikoavlastning i Horizon 2020

Norges Forskningsråd (NFR) tilbyr støtte til virksomheter som ønsker å delta/søke om midler gjennom Horizon 2020. Dette inkluderer prosjektetableringsstøtte, støtte for å utarbeide en EU-søknad, risikoavlastning, og alt fra reisestøtte til konsortiebygging. NFR dekker opp til 50 prosent av utgiftene¹⁹⁰.

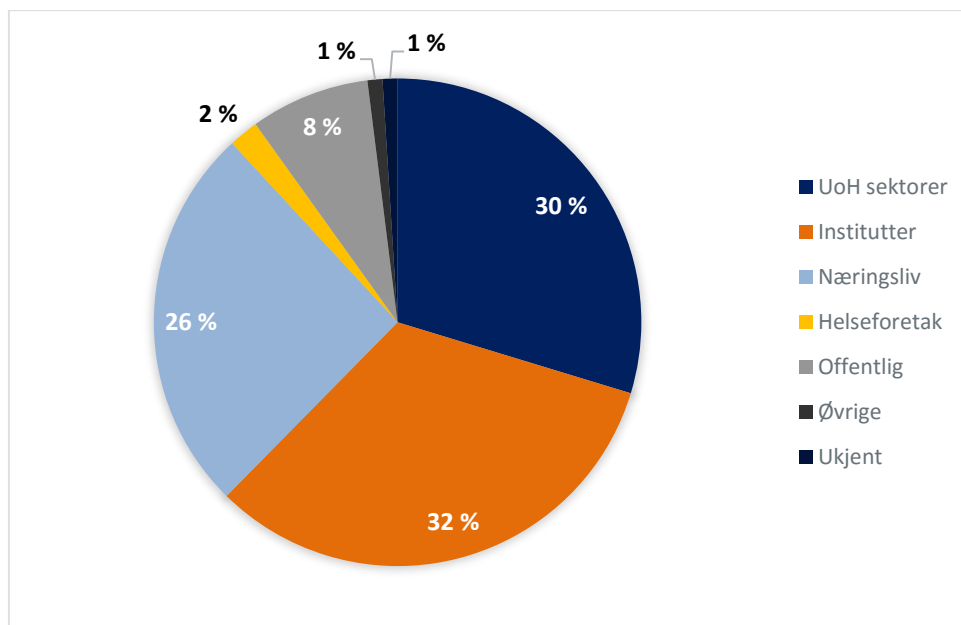


Figur 7-12: Norsk deltagelse i innstilte Horizon 2020 prosjekter etter sektor. Kilde: Norges Forskningsråd

Figuren over viser at forskningsinstitutter, UoH sektorer og næringsliv generelt er de tre kategoriene som har deltatt overlegent mest i Horizon 2020 prosjekter. Disse utgir om lag 90 prosent av norsk deltagelse i programmet.

Videre ser vi i Figur 7-13 under at støtten til sektorene i stor grad avspeiles etter deres relative deltagelse.

¹⁹⁰ http://www.forskningsradet.no/prognnett-horisont2020/Stotte_til_vare_sokere/1253990570332



Figur 7-13: EU støtte til Norge per sektor Horizon 2020. Kilde: Norges Forskningsråd

Tabellen under viser antallet bedrifter som har deltatt etter sektor, sektorens prosentandel av bedrifter som har deltatt. Videre viser tabellen støtten de har fått som sektor i millioner euro, samt sektorens prosentandel av den totale støtten til norske bedrifter.

Tabell 7-8: EU støtte til norske prosjekter og norsk deltagelse i EU prosjekter

DELTAGELSE I INNSTILTE PROSJEKTER	ANTALL	%	EU STØTTE MILL. EUR 2014 I INNSTILTE PROSJEKTER	ANTALL	%
UoH sektorer	80	27	UoH sektorer	44.1	30
Institutter	88	29	Institutter	49.0	33
Næringsliv	92	31	Næringsliv	39.0	26
Helseforetak	6	2	Helseforetak	2.7	2
Offentlig	27	9	Offentlig	11.7	8
Øvrige	7	2	Øvrige	1.1	1
Totalt	300	100	Totalt	147.6	100
Ukjent	4	1.3	Ukjent	1.5	1.0

