

Saksbehandlar: Audhild Schaathun, Næringsavdelinga
Sak nr.: 14/7081-2

Høyring - Endringar i lov om Innovasjon Norge

Fylkesrådmannen rår hovudutval for plan og næring til å gje slik tilråding
Hovudutval for plan og næring rår fylkesutvalet til å gje slik tilråding
Fylkesutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:

Med bakgrunn i høyringsnotat og høyringsbrev frå Nærings- og fiskeridepartementet datert 24.10.2014 sluttar fylkestinget i Sogn og Fjordane seg til følgjande fråsegn:

Til Nærings- og fiskeridepartementet;

Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt svar på dykkar høyringsnotat av 24.10.2014 om endringar i lov om Innovasjon Norge

Stortinget sitt føremål med ein felles eigarskap mellom staten og fylkeskommunane i Innovasjon Norge var å legge til rette for ein eigarstruktur tilpassa gjennomføringa av forvaltningsreforma. Målet var å gje fylkeskommunane auka innverknad i regional- og næringspolitikken mellom anna gjennom eigarskap til ein vesentleg del av verkemiddelapparatet som Innovasjon Norge førestår. For fylkeskommunane har dette gitt eit betre verktøy for utøving av ansvar og mandat som regional utviklar, medverka til auka samhandling og utnytting av regionale og nasjonale verkemiddel og medverka til å løfte regionale utviklingsmuligheiter opp på nasjonalt nivå. Stortinget føresette også at fylkeskommunane skulle få moglegheit til å utøve eit aktivt og likeverdig eigarskap. Medverknad ved val til styret er i denne samanhengen vesentleg.

Dette er også i samsvar med Stortinget sin fleirtalsmerknad til Innst. 300 S (2013-2014) frå kommunal- og forvaltningskomiteen 12.06.2014:

”Stortinget konstaterer at det ikkje er fleirtal for Høgre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalde nivå, jf. dessa partia sine merknader i saken. Stortinget viser vidare til felles merknad i saken frå medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstille utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samheng med reforma utan at dette skal forseinke arbeidet med kommunereforma for primærkommunane. Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal liggje til eit folkevalt regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.”

Med utgangspunkt i dette føreset vi at mellomnivået framleis skal ha ansvaret for ein heilskapleg politikk for regional utvikling også innafor næringsutviklinga. Som ein vesentlig del av dette oppdraget ligg det å sjå dei ulike verkemidla og aktørane i samheng. Dette ligg også som ei målsetting i forvaltningsreforma. Innovasjon Norge sine verkemiddel, inkludert midlane overført frå fylkeskommunen, er ein vesentlig del av dei totale regionale verkemiddel.

Sogn og Fjordane fylkeskommune sluttar seg til Nærings- og Fiskeridepartementet sin ambisjon om effektivisering av verkemiddelbruken, inkludert Innovasjon Norge sine verkemiddel. I samband med dette må det framhevast at ei heilskapleg regional koordinering er vesentlig for å oppnå effektiv og målretta bruk av dei samla virkemidla. Dette gjeld både nasjonalt og regionalt. Eit fortsatt fylkeskommunalt eigarskap i Innovasjon Norge er den viktigaste berebjelken for å få til denne koordineringa, mellom anna gjennom mogleheitene for bruk av utvida eigenregi ved kjøp av forvaltningstenester frå Innovasjon Norge. Sogn og Fjordane fylkeskommune føreset derfor at Innovasjon Norge vert vidareført som eit særlovsselskap med dagens eigarstruktur (alternativ 1).

Fylkeskommunane vil i fellesskap vurdere organiseringa av eige eigarskap for å effektivisere styringa.

Sogn og Fjordane fylkeskommune vil oppretthalde dagens formulering i lova om minimum 6 eigarrepresentantar i hovudstyret. Hovudstyret i Innovasjon Norge må spegle breidda i næringsstruktur og regional representasjon. Dette tilhøvet er meir vesentleg enn styret sin storleik isolert sett.

Sogn og Fjordane fylkeskommune sluttar seg til Nærings- og fiskeridepartementet sitt framlegg om å fjerne lovfestinga av regionale styre i lov om Innovasjon Norge. Fylkeskommunen ber om at eigarane saman med styre og leiing i selskapet i fellesskap utviklar nye modellar/fullmakter for distriktskontora. Ein slik modell må også ta vare på funksjonen som det regionale styret har, til dømes med eit regionalt partnerskapsorgan eller råd.

Sogn og Fjordane fylkeskommune støttar også framlegget om at solidarisk ansvar vert avskaffa, og at ansvaret vert etter retningslinene i lov om statsføretak/aksjelova. Dette vil seie at ansvaret vert avgrensa til den til ei kvar tid innskotne kapitalen. Endring av lova kan ha som konsekvens at eigarskapen må tilføre selskapet ny eigenkapital. Fylkestinget i Sogn og Fjordane ber om at det før føretaksmøtet fattar avgjerd, vert gjort ei analyse av kapitalbehovet.

Vedlegg:

- 24.10.2014: Høyringsnotat frå Nærings- og fiskeridepartementet
- 13.08.2014: Notat frå advokatfirmaet Hjort DA: Staten som eiere av Innovasjon Norge
- 13.08.2014: Notat frå advokatfirmaet Hjort DA: Juridisk vurdering av selskapsform for Innovasjon Norge

SAKSFRAMSTILLING

1. Bakgrunn for saka

24.oktober 2014 la Næring og fiskeridepartementet (NFD) fram høyringsframlegg knytt til eigarskapen i Innovasjon Norge. Eigarskapen mellom staten og fylkeskommunane vart oppretta i samband med forvaltningsreforma og tilrettelagt gjennom Ot.prp.nr 10 (2008-2009) om lov om endringar i forvaltningslovgjevinga mv. (gjennomføringa av forvaltningslova). Proposisjonen inneheldt framlegg til naudsynt lovgrunnlag for å sikre ivaretaking av dei fleste nye oppgåvene som fylkeskommunane skulle overta frå 2010, mellom anna lov om Innovasjon Norge.

Gjennom Innst. O.nr. 30 (2008-2009) om Innstilling til Odelstinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen vart ny justert lov om Innovasjon Norge sett i verk og den fylkeskommunale eigarskapen vart sett i verk frå og med 1.1.2010.

Stortinget sitt føremål med ein felles eigarskap mellom staten og fylkeskommunane i Innovasjon Norge var å legge til rette for ein eigarstruktur som eit viktig ledd i gjennomføringa av forvaltningsreforma. Fylkeskommunane fekk auka påverknad i regional- og næringspolitikken mellom anna gjennom eigarskap til ein vesentleg del av verkemiddelapparatet som Innovasjon Norge førestår. Felles eigarskap la også til rette for auka desentralisering av oppgåver i Innovasjon Norge til distriktskontora. For fylkeskommunane har dette gitt eit betre verktøy for å utøve ansvaret og mandatet som regional utviklar, og bidrege til å løfte regionale utviklingsmuligheter opp på nasjonalt nivå. Fylkeskommunane sin påverknad er regulert i fleire omfattande og grunnleggande dokument for eigarskap og drift av selskapet. Stortinget føresette også at fylkeskommunane skulle få høve til å utøve eit aktivt og likeverdig eigarskap. Medverknad ved val til styret er i denne samanheng vesentleg.

Innovasjon Norge er eit særlovselskap etter lov 2003-12-19 nr. 130 Lov om Innovasjon Norge. Selskapet er i stor grad organisert etter prinsippa i aksjelova, men fråvik denne på ein del vesentlege punkt.

Utgangspunktet for det nye framlegget er at staten ser behov for å effektivisere og «avbyråkratisere» styring og leiing av Innovasjon Norge. Det vert her vist til vedlagde høyringsdokumentet frå Nærings- og Fiskeridepartementet datert 24.oktober 2014.

«Regjeringen foretar en gjennomgang av organiseringen av Innovasjon Norge. Formålet med gjennomgangen er å bidra til å videreutvikle Innovasjon Norge til en mer effektiv virkemiddelaktør som er enklere å forholde seg til for kundene. Denne høringen er resultatet av vurderinger av dagens eierstruktur i selskapet, alternative selskapsformer og hvordan loven videre bør legge rammene for styringen av selskapet og selskapets virksomhet.»

2. Vurderingar og konsekvensar

I diskusjonane knytt til dette er blant anna organisering, selskapsstruktur og eigarskap vorte vurdert, noko som kjem klart fram i høyringsframlegget. Nærings- og Fiskeridepartementet har hatt juridisk bistand frå advokatfirmaet Hjort som har utgreidd alternativa. Desse utgreiingane (2) følgjer vedlagt.

I tillegg ønskjer departementet å legge til rette for betre rammer for eigarstyring av selskapet. Departementet uttrykker dette slik:

«Departementet foreslår å gjøre enkelte endringer i lov om Innovasjon Norge for å gi bedre rammer for eierstyringen, for forvaltningen av selskapet og for utviklingen av Innovasjon Norge som organisasjon. Styret i selskapet bør ha handlingsrom til å innrette kundekontakt, saksbehandling og beslutningssystem til det beste for etablerere, bedrifter, innovasjons- og næringsmiljøer og selskapets måloppnåelse. Det vil være god bruk av samfunnets ressurser at vi i større grad får tatt i bruk den kompetansen som ligger i styret til å forvalte selskapet.»

«God eierstyring er avhengig av at det er klarhet i ansvarsforholdene mellom eier, styre og ledelse. Dette oppnås blant annet ved å overlate reell beslutningskompetanse til styret når det gjelder innretningen av virksomheten. Dette tilsier fjerning av dagens detaljerte føringer i loven om tilstedeværelse og intern beslutningsstruktur. Samtidig som styrets handlingsrom øker, legges det opp til at selskapet i større grad blir ansvarlig for egne forpliktelser.»

Som eit grunnleggjande syn på eit felles eigarskap med fylkeskommunane legg departementet til grunn følgjande:

«God eierstyring er også avhengig av en kompetent og operativ eieroppfølging og klarhet i eieransvaret. Dagens struktur hvor staten har 51 prosent eierskap og hver av fylkeskommunene og Oslo kommune (heretter kalt fylkeskommunene) eier 2,6 prosent, er en ressurskrevende ramme for den jevnlig eieroppfølgingen. Strukturen betinger mye koordinering mellom eierne og i ytterste konsekvens, behandling i 20 politisk styrte organisasjoner. Uklare ansvarsforhold i eierstyringen og omfattende prosessuelle krav kan gi utfordringer i gjennomføringen av den operative eierforvaltningen»

I høyringsframlegget frå Nærings og fiskeridepartementet er det på dette grunnlaget lagt fram 3 alternative eigarkonstellasjonar med tilhøyrande endringar:

1. *Opprettholde Innovasjon Norge som et særlovsselskap og det nåværende eierskapet mellom staten (51 % eier) og fylkeskommunene (49 % eier i fellesskap).*
2. *Erstatte dagen eierskap med et heleid statlig selskap.*
3. *Erstatte dagens eierskap med et delt eierskap med staten som 51 % eier og 2 fylkeskommuner som eier av de resterende 49 %.*

Innleiande kommentarar:

Fylkeskommunane har, og skal, utøve to klart definerte roller overfor Innovasjon Norge:

- Eigarrolla
- Oppdragsgjevarrolla

Eigarrolla er knytt til eigarskapen, og dei formelle arenaene dette pålegg fylkeskommunane å delta i, i hovudsak føretaksmøtet og eigarmøtet. Dette er regulert gjennom lov om Innovasjon Norge, vedtektene og eigaravtalen. Gjennom dette kan og skal fylkeskommunane ivareta og utøve sine eigarskap gjennom selskapet sitt hovudstyre. Det er hovudstyret som er eigarane sitt utøvande organ.

Oppdragsrolla er i hovudsak knytt til den enkelte fylkeskommune sin bruk av Innovasjon Norge som forvaltar av dei regionale midlane over kapittel 1350 post 60 (og 61) og må ikkje blandast med eigarskapen. Gjennom oppdragsrolla er deltaking i samarbeidsforumet sine årlege møte sjølvsgde. I dette forumet kan fylkeskommunane saman med dei enkelte oppdragsdepartementa diskutere og fremje framtidige satsingar som tek næringspolitiske omsyn både regionalt og nasjonalt.

Innovasjon Norge er staten og fylkeskommunane sin reiskap for verdiskaping, og deltek som følgje av dette i den regionale partnerskapen som ein sentral aktør i det regionale utviklingsarbeidet. Fylkeskommunen si rolle som samfunnsutviklar og leiarskap av den regionale partnerskapen medfører ansvar for regionale planer og føringar som også omhandlar Innovasjon Norges innretning og prioriteringar på strategisk nivå.

Dersom ein tolkar lovverket einsretta kan det synest som om den fylkeskommunale eigarskapen kan virke noko komplisert. Fylkeskommunane sine eigarskaper vert ivaretekne gjennom ei eigargruppe under fylkesordførar-/rådsleiarkollegiet sitt arbeidsutval. Opprettinga av eigargruppa har bidrege til ei sterk forenkling. Men det er framleis eit mogleg forbettringspotensiale i korleis ein best kan ivareta denne felles eigarskapen både frå staten og fylkeskommunane si side.

Effektivisering av Innovasjon Norge

Det er behov for ein gjennomgang av Innovasjon Norge for å vurdere aktuelle tiltak for effektivisering av selskapet. Departementet meiner at dette er avhengig av god, kompetent og operativ eigarstyring. Effektivisering må i denne samanheng sjåast langs 2 aksar, både som ei generell effektivisering i selskapet (auke den delen av tida som vert nytta til kundekontakt) og ein meir effektiv distribusjon av selskapet sine verkemiddel. Fylkeskommunane har tidlegare spelt inn at det nye MRS-styringsssystemet er eit eigna verkemiddel til det siste.

Ei effektivisering av verkemiddelbruken, inkludert Innovasjon Norge sine verkemiddel, bør alltid vere gjenstand for effektivitetsvurderingar. I denne samanhengen må det trekkjast fram at ei heilskapleg regional koordinering er vesentlig for å oppnå ein effektiv og målretta bruk av dei samla virkemidla, og at dette gjeld både nasjonalt og regionalt.

Om effekten av dagens eigarskap

Som utgangspunkt for effekten av dagens eigarskap, må det trekkjast fram at eigarskapen har styrka høvet til ei heilskapleg regional koordinering for å oppnå ein effektiv og målretta bruk av dei samla verkemidla. Dette gjeld både nasjonalt og regionalt. I tillegg har eigarskapen bidrege til å forsterke tilhøvet mellom fylkeskommunen, som eigar og oppdragsgjevar, og Innovasjon Norge både nasjonalt og i dei enkelte regionane.

Ein fortsatt fylkeskommunal eigarskap i Innovasjon Norge er den viktigaste berebelken for å få til denne koordineringa, mellom anna gjennom høve for bruk av utvida eigenregi ved kjøp av forvaltningstenester frå Innovasjon Norge. Ein føreset difor at Innovasjon Norge vert vidareført som eit særlovselskap med dagens eigarstruktur (alternativ 1). Fylkeskommunane bør i fellesskap vurdere organiseringa av egne eigarskap for å effektivisere styringa.

Kommentarar til dei enkelte løysingsframlegg knytt til eigarskapet:

Vi ser liten grunn til å gje gjennomgåande kommentarar til dei enkelte forslaga. Utgangspunktet er at det ikkje ligg føre vesentlege forhold som tilseier endring i eigarstrukturen i Innovasjon Norge. Vi har følgjande kommentarar:

Framlegget med staten som eigar saman med to fylkeskommunar der staten eig 51% og dei to fylkeskommunane deler dei resterende 49% synes å vere lite gjennomtenkt. Dette vil i alle høve skape problem både i forhold til eigarskap og ressursbruk. Dette framlegget medfører store koordineringsproblem mellom dei to fylkeskommunane som eigarar og dei andre. Dette synest meir å vere eit framlegg til å reise ein debatt om effektivisering meir enn eit faktisk framlegg.

Framlegget med staten som eineigar vert oppfatta på lik line som eit framlegg i leitinga etter effektiviseringsløysingar. Denne endringa i eigarskapen vil i seg sjølv ikkje gje effektiviseringsvinstar. Effektivisering må ein søkje i det operative og organisatoriske meir enn i eigarskapen.

Ei omlegging til eie eigarskap med staten som eineigar vil påverke fylkeskommunane sin noverande bruk av Innovasjon Norge som forvaltar av dei regionale utviklingsmidlane (KMD kap. 1350 over post 60.) i negativ retning. Mulighetene til å utnytte utvida eigenregi som utgangspunkt for denne forvaltninga vert gjort umogeleg gjennom ei slik omlegging. Det er hevda at ein gjennom lovverket kan legge føringar for at dette framleis vere mogeleg. Å fange opp alle eventualitetar i ein lovtekst syns uoverkommeleg og vil skape ineffektive løysingar i motsetning til å oppretthalde dagens eigarskap.

Om dei regionale styra

Departementet gjer framlegg om at dei regionale styra vert tekne ut av lova, og at Lov om Innovasjon Norge vert justert som følgje av dette. Desse styra var tiltenkt ein viktig funksjon regionalt som forum for strategisk drøfting av innovasjon og virkemiddelbruk, sidan næringslivet er direkte representert. Utviklinga over tid har vist at styra i hovudsak har fokus på enkeltsaker.

Det må likevel understrekast at desse styra har hatt ein viktig funksjon regionalt som forum for strategisk drøfting av innovasjon og verkemiddelbruk sidan næringslivet er direkte representert. Dersom Innovasjon Norge sitt hovudstyre, som følgje av at lovbestemmelsen om desse styra vert fjerna, vel å avvikle styra, vil fylkeskommunen sterkt tilrå at Innovasjon Norge saman med den enkelte fylkeskommune finn fram til ein funksjon som dekkjer viktige deler at dei eksisterande styra sin strategiske funksjon.

Fylkeskommunen har eit heilskapleg ansvar for den regionale utviklinga og gjennom dette også eit samordningsansvar for den regionale verkemiddelbruken. Fylkeskommunen ønskjer å vidareutvikle denne rolla saman med regionale partnarar. Styret sin funksjon som strategisk organ kan på ein god måte ivaretakast på andre arenaer der partnarane deltek. Fylkeskommunen vil, som leiar av den regionale partnarskapen, leggje til rette for slike arenaer.

Ei endring som fjernar lovfestinga av regionale styre i lov om Innovasjon Norge, føreset likevel samtidig at styret i Innovasjon Norge medverkar til etablering av ein regional arena for dialog om regional innretting og prioritering av Innovasjon Norge si regionale verksemd. I samband med dette viser vi til fylkeskommunen si koordinerande rolle og leiing av den regionale partnarskapen.

Om endring av lova knytt til solidarisk ansvar

Departementet gjer framlegg om endringar i lova som vil avskaffe det solidariske ansvaret og at ansvaret vert etter retningslinene i lov om statsføretak/aksjelova. Dette vil seie at ansvaret vert avgrensa til den til ei kvar tid innskotne kapitalen.

Denne lovendringa betyr at det solidariske ansvaret som fylkeskommunane og staten har gjennom sine eigarskap, fell bort. Denne endringa fritek staten og fylkeskommunane ansvaret for å dekke

eventuelle driftsunderskot i Innovasjon Norge. Endringa medfører at Staten og fylkeskommunane, etter lovendringa, ikkje er ansvarlege for meir enn den kapitalen (aksjekapital) som eigarane til ei kvar tid har skote inn i selskapet.

Denne endringa i lova kan ha som konsekvens at eigarskapen må tilføre selskapet ny eigenkapital. Det vert føresett at den administrative fylkeskommunale eigargruppa i samarbeid med fylkesordførar-/rådsleiarkollegiet sitt arbeidsutval legg rammer og tidsplanar for ei eventuell utviding av eigenkapitalen. Ei eventuell utviding av eigenkapitalen vert så fremja som eiga sak for den enkelte fylkeskommune. Dette føreset at det først blir fatta eit vedtak i føretaksmøtet, og at det før avgjerd vert fatta, vert gjort ei gjennomgåande analyse av kapitalbehovet.

3. Konklusjon

Stortinget sitt føremål med ein felles eigarskap mellom staten og fylkeskommunane i Innovasjon Norge var å legge til rette for ein eigarstruktur som eit viktig ledd i gjennomføringa av forvaltningsreforma. Fylkeskommunane fekk auka påverknad i regional- og næringspolitikken mellom anna gjennom eigarskap til ein vesentleg del av verkemiddelapparatet som Innovasjon Norge førestår. Felles eigarskap la også til rette for auka desentralisering av oppgåver i Innovasjon Norge til distriktskontora. Regional koordinering er vesentleg for å oppnå effektiv og målretta bruk av dei samla verkemidla. Dette gjeld både nasjonalt og regionalt.

Fortsatt fylkeskommunalt eigarskap i Innovasjon Norge er den viktigaste berebjelken for å få til denne koordineringa.