

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Deres ref.:
14/7802

Vår ref.:
2012/108138

Oslo, 18. desember 2014

Høringsuttalelse – endringer i lov om Innovasjon Norge

Det vises til departementets høringsbrev datert 24. oktober 2014 med vedlagt høringsnotat.

Innovasjon Norge mener at det gjennom lovendringsforslaget er lagt et godt grunnlag for videreutvikling av virksomheten.

Selskapet har hatt en god prosess på behandlingen av forslaget, hvorunder selskapets regionstyrer har vært involvert. Innspill fra de regionale styrene er oppsummert under pkt. 6.

1. Organisasjonsform og forholdet til annen lovgivning

Innovasjon Norge mener det er riktig å videreføre særlovsmodellen. En endring av selskapsform ville under enhver omstendighet ha medført endringskostnader og -arbeid, som ved dette unngås. Videreføring av nåværende selskapsform eliminerer også den usikkerhet som en endret modell ville kunne ha skapt i forhold til selskapets aktiviteter i utlandet.

Innovasjon Norge mener også at det er fornuftig å videreføre selskapets nåværende forhold til annen lovgivning.

2. Eierforhold (lovens § 2)

Som selskap er Innovasjon Norge prinsipielt nøytral til eierspørsmålet, og selskapet vil uansett hvilken eiermodell som velges sørge for en organisering og god regional/lokal forankring som sikrer nærhet til næringslivet over hele landet og realiseringen av selskapets formål.

Uavhengig av om fylkeskommunene er eiere av Innovasjon Norge eller ikke, mener Innovasjon Norge at fylkeskommunene og distriktskontorene i Innovasjon Norge har et felles ansvar for å jobbe tettere sammen i strategiske spørsmål for regionen.

Vi vil vektlegge at samarbeidet skal ha fokus på kundegruppenes behov, og tydeliggjøre regionens særskilte kompetanseområder og forutsetninger for å markere sin del av landets nasjonale konkurransefortrinn. I dette arbeidet er det også viktig med et tett samarbeid med de øvrige virkemiddelaktørene regionalt.

Vi gir lokale ideer globale muligheter

3. Egenkapital og eieransvar (lovens §§ 7 og 9)

3.1 Innledning

Forslaget om å innføre et lovfestet krav til forsvarlig egenkapital og bortfall av eiernes altomfattende ansvar for selskapets forpliktelser, innebærer en vesentlig endring for selskapet. Vurderingen av hva som vil utgjøre forsvarlig egenkapital i selskapet, betinger en avklaring av hva som er det reelle innholdet i den subsidiære ordningsspesifikke kapitaltilførselsplikt som er foreslått lagt på oppdragsgiverne.

3.2 Innholdet i oppdragsgiveransvaret

En ren språklig fortolkning av kapitaltilførselsplikten i forslaget til ny § 9 annet ledd sett i sammenheng med forslaget til lovfesting av krav om forsvarlig egenkapital (ny § 7a første ledd), kan trekke i retning av at selskapet skal ha en egenkapital som alene fullt ut anses forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av selskapets samlede virksomhet, herunder de enkelte låne- og garantiordningene.

Av momenter som kan anses å trekke i denne retning er det forhold at forsvarlighetskravet (som i aksjeloven og statsforetaksloven) direkte i lov er knyttet opp til risikoen ved og omfanget av «virksomheten i selskapet», som etter ordlyden tilsynelatende omfatter selskapets samlede virksomhet inklusive låne- og garantiordningene. Sammenholdt med at kapitaltilførselsplikten i forslaget til § 9 annet ledd først utløses for forpliktelser «som ikke kan dekkes av selskapet», kan dette oppfattes som at selskapet i utgangspunktet skal ha midler til å dekke også forpliktelser som kan oppstå under nevnte ordninger.

En slik tolkning av forholdet mellom kravet til forsvarlig egenkapital og kapitaltilførselsplikten knyttet til låne- og garantiordningene, medfører i ytterste konsekvens at kapitaltilførselsplikten *ikke* kan tillegges noen verdi i seg selv når omfanget av hva som er forsvarlig egenkapital i selskapet skal vurderes. Dersom en slik forståelse skulle vært lagt til grunn for beregningen av forsvarlig egenkapital, ville man i praksis være nødt til å kalkulere egenkapitalbehovet under hver ordning og med utgangspunkt i den enkelte ordningens risiko og omfang. Dette ville formodentlig utløse behov for en svært betydelig egenkapitalandel i selskapet, især da flere av Innovasjon Norges ordninger er innrettet for å styrke kundens økonomi og ikke Innovasjon Norges. Et ønske om å maksimere profitt og unngå tap på selskapets hånd kjennetegner ikke Innovasjon Norges virksomhet.

Innovasjon Norge oppfatter at det er et sentralt siktemål for departementets lovarbeid i større grad å gjøre selskapets styre ansvarlig for driften av selskapet. Det oppfattes imidlertid ikke å være tilsiktet fra departementets side å skape en regulering som utløser behov for å binde opp egenkapital i selskapet i et slikt omfang at også alt som vedrører ordningene er å anse som forsvarlig sikret gjennom selskapets egne midler.

Dette underbygges etter Innovasjon Norges syn ytterligere av at departementet i høringsnotatet peker på at Innovasjon Norge kan foreta disposisjoner under oppdragene som ikke bare er kommersielt begrunnet. Dette gjelder en rekke av Innovasjon Norges ordninger, men fremstår særlig relevant hva gjelder innovasjons- og risikolåneordningene, garantiordningene og egenkapitalordningene.

Innovasjon Norge er av den oppfatning at kapitaltilførselsplikten i § 9 annet ledd er ment å skulle ha en reell verdi for selskapet som også skal redusere behovet for å binde opp kapital i selskapet for å møte kravet til forsvarlig egenkapital. Etter Innovasjon Norges syn vil det være mest hensiktsmessig at oppdragsgivernes forpliktelser i § 9 annet ledd defineres til å være til en ordningsspesifikk garantiforpliktelse på linje med hva som i dag ligger på eierne etter § 9 første ledd, og at eierne og oppdragsgivere gjennom administrative føringer og bestemmelser iverksetter de risikoreduserende

tiltak som vurderes nødvendig.¹ Ved at garantien avgrenses til utvalgte ordninger, vil siktemålet om å gjøre styret ansvarlig for selskapets drift fortsatt være ivaretatt, eiernes altomfattende ansvar erstattes med et ordningsavgrenset oppdragsgiveransvar, behovet for kapitalbinding reduseres betraktelig og selskapet blir spart for de ikke ubetydelige administrative oppgaver og kostnader det ville medføre å til enhver tid vekte utlåns- og garantiporteføljen for å vurdere om forsvarlighetskravet er oppfylt.

3.3 Nærmere om hvilke forpliktelser som omfattes av ordningsansvaret

Forslaget til ny § 9 annet ledd avgrenser kapitaltilførselsplikten til «forpliktelser for selskapet etter en låne- eller garantiordning».

I forhold til begrepet «forpliktelse», oppstår spørsmålet om dette er ment å være avgrenset til tap på den til enhver tid utlånte/garanterte porteføljen (forpliktelser ovenfor selskapets kunder), eller om begrepet er ment å dekke også øvrige forpliktelser og kostnader selskapet har med å forvalte ordningene (leverandørforpliktelser, lønnskostnader, pensjon mv).

Innovasjon Norge legger til grunn at oppdragsgiveransvaret i forslaget til ny § 9 annet ledd er ment å omfatte det totale kostnadsbildet knyttet til de omfattede ordningene i tråd med dagens delregnskapsførsel. Gitt at denne forutsetningen er korrekt, vil Innovasjon Norge tilrå at dette klargjøres i lovforslaget eller i forarbeidene til bestemmelsen.

3.4 Oppdragsgivers ansvar for egenkapitalordningene

Lovforslaget legger opp til at oppdragsgiveransvaret er begrenset til selskapets forpliktelser etter en «låne- eller garantiordning».²

Innovasjon Norge forvalter i dag flere ordninger utover låne- og garantiordningene som etter bestemmelser i oppdragene medfører at selskapet vil foreta disposisjoner som ikke er rent ut kommersielle. Dette omfatter i første rekke tilskuddsvirksomheten og egenkapitalordningene.

For tilskuddsaktivitetene, påhviler det beskjedne administrative og utbetalingsmessige forpliktelser på selskapet utover hva som dekkes opp innenfor årlige bevilgningsvedtak.

For egenkapitalaktivitetene, som omfatter fondsvirksomheten for Øst-Europa og Nordvest-Russland samt ansvarlige lån og egenkapital til såkornsekskapene, stiller dette seg annerledes. For så vidt gjelder såkornvirksomheten, dekkes tap av staten, i henhold til statsbudsjettsproposisjon vedtatt i Stortinget, mens drift dekkes av årlige bevilgninger over statsbudsjettet. For så vidt gjelder fondsvirksomheten for øvrig, dekkes tap av fondskapitalen, mens driftskostnader dekkes av fondenes inntekter. Innovasjon Norge er ikke kjent med at det finnes regler for den situasjonen at oppsamlet driftsmessig underskudd overstiger opptjent kapital.

Innovasjon Norge vil anbefale at egenkapitalordningene garanteres på linje med låne- og garantiordningene i ny § 9 annet ledd. Begrunnelsen departementet har gitt for at låne- og

¹ Innovasjon Norge finner en viss støtte for dette syn i høringsnotatet punkt. 4.4.3, der departementet uttaler at «den enkelte oppdragsgiver er ansvarlig for låne- og garantiordningene», samt i omtalen i pkt. 4.2.2 der det uttales at «det vil i tillegg til reguleringen av selskapets egenkapital her være reguleringer av egenkapital tilhørende enkelte av ordningene, herunder låneordningene. Disse reguleres nærmere som en del av administrative bestemmelser for oppdragene som legges til Innovasjon Norge jamfør § 10».

² Hva gjelder begrepet «låne- og garantiordning», forutsetter Innovasjon Norge at dette er ment å omfatte samtlige av de låne- og garantiprodukter selskapet i henhold til oppdrag fra de offentlige oppdragsgiverne har i markedet til enhver tid. Per i dag antas begrepet å omfatte de låne- og garantiordninger som er omtalt i vedlegg 3 til dagens eieravtale av 24. mars 2010.

garantiordningene skal være undergitt et særskilt oppdragsgiveransvar, synes tilsvarende relevant for egenkapitalordningene. Foruten at egenkapitalvirksomheten vil stille krav til egenkapitalavsetning dersom den står utenfor oppdragsgiveransvaret, påregner Innovasjon Norge økte administrative kostnader dersom selskapet løpende må vekte risikoen i egenkapitalordningene for å sikre at selskapet til enhver tid har en forsvarlig egenkapital ut fra aktuell risiko.

3.5 Innovasjon Norges pensjonsforpliktelser

Innovasjon Norges pensjonsforpliktelser er resultat- og balansemessig i det alt vesentlige knyttet til den delen av selskapets virksomhet som ikke er foreslått omfattet av oppdragsgiveransvaret. Pensjonsforpliktelsene er for en stor del ikke resultatført som følge av at selskapet følger norsk regnskapsstandard (NRS6). Innovasjon Norge forventer at ikke-resultatførte pensjonsforpliktelser vil øke, samtidig som det forventes endringer i regnskapsregelverket med omlegging til standarden IFRS, hvilket vil medføre en full bokføring av forpliktelsen i balansen. Innovasjon Norge forventer videre endringer den statlige pensjonsordningen i en relativt nær fremtid som vil medføre endringer også i Innovasjon Norges pensjonsordning.

Med usikkerhet både hva gjelder fremtidig regnskapsføring av pensjonsforpliktelser og innholdet i den fremtidige statlige pensjonsordningen, vil Innovasjon Norge tilrå at eierne utenom lovs form stiller en garanti for selskapets pensjonsforpliktelser inntil videre. En slik garanti synes for øvrig ikke å innebære noen vesentlig realitetsendring, idet påløpte pensjonsforpliktelser vil inngå i kategorien historiske forpliktelser som eierne uansett vil forbli ansvarlige for.

3.6 Oppsummering og forslag til utforming av oppdragsgiveransvaret

Dersom departementet skulle være enig i de forslag til presiseringer i oppdragsgiveransvaret som er foreslått, vil selskapets egenkapitalbehov kunne reduseres betraktelig. Innovasjon Norge mener i så fall at § 9 annet ledd bør gis en noe endret utforming som tydeliggjør innholdet i oppdragsgiveransvaret ovenfor selskapets forretningsforbindelser og omverden for øvrig. Bestemmelsen kan i så tilfelle utformes slik:

«Oppdragsgiverne er ansvarlige for alle selskapets forpliktelser etter en låne-, garanti- eller egenkapitalordning.»

3.7 Beregning av egenkapital

Vurderingen av nivå på forsvarlig egenkapital vil avhenge av det som er gjennomgått ovenfor. For at selskapet skal ha nødvendig handlingsrom, må selskapet ha tilstrekkelige frie midler til å møte de situasjoner som det er forutsatt at selskapet kapitalmessig skal kunne håndtere. Selskapet trenger på denne bakgrunn å styrke sitt kapitalfundament i form av fri egenkapital. Dette kan skje på flere måter, herunder gjennom endringer i disponeringsreglene for egenkapital som tilligger lavrisiko-låneordningen, overføringer (overskudd) fra risikolåneordningene eller ved tilførsel av ny kapital. Selskapet må også gis muligheter til å bygge egenkapital når selskapet har behov for dette, slik at tilstrekkelig fri egenkapital kan reetableres og opprettholdes.

4. Tildeling av oppdrag og vilkårene for dette (§§ 8 og 10)

Innovasjon Norge er enig i at oppdragsgivernes rett til å tildele selskapet oppdrag bør lovfestes. Å etablere en klar hjemmel for denne retten vil tydeliggjøre at selskapet er forpliktet til å utføre de oppdrag de offentlige oppdragsgiverne tildeler selskapet som ledd i oppfyllelsen av samfunnsoppdraget som er nedfelt i § 1. Det er videre ønskelig å klargjøre at disse oppdragene ikke er gjensidig bebyrdende kontrakter.

Som en sikkerhetsventil for at selskapet ikke skal risikere å bli tildelt oppdrag på urimelige vilkår, herunder med urealistisk svak finansiering, kan det være på sin plass med en tilføyelse til oppdragsgivers ensidige rett til å fastsette vilkårene. Innovasjon Norge foreslår derfor to presiserende setninger avslutningsvis i § 8:

«§ 8 Selskapets finansiering

Selskapet kan finansiere sin virksomhet ved lån, garantier og tilskudd fra staten, fylkeskommunene og andre offentlige aktører. Videre kan selskapet ha inntekter fra næringslivet og andre private aktører. *Ved offentlig finansiering er det oppdragsgiver som fastsetter vilkårene for oppdraget. Det skal tas tilbørlig hensyn til selskapets ressurser og kapasitet ved fastsettelsen. Videre skal vilkårene sikre at selskapets administrasjons- og gjennomføringskostnader ved å utføre oppdraget, blir dekket.»*

Når det gjelder tildeling av oppdrag fra fylkeskommunene, er Innovasjon Norge positiv til utkastets forslag til nytt andre ledd i § 10 som fastsetter at selskapet er forpliktet til å utføre oppdrag for fylkeskommunene innenfor rammen av formålet i lovens § 1.

Innovasjon Norge anser det som viktig at tildeling av slike oppdrag skjer overensstemmende med utgangspunktet om at selskapet selv har en stor grad av frihet til å avgjøre hvordan selskapets midler skal brukes for å fremme formålet til Innovasjon Norge. Innovasjon Norge anser det som viktig med en enkel, oversiktlig og koordinert tjenesteportefølje, og oppdrag selskapet pålegges å utføre av fylkeskommunene bør samsvare med den til enhver tid gjeldende portefølje. Selskapet mener dette bør klargjøres i forarbeidene.

For å tydeliggjøre at oppdragene er lovpålagte og ikke av kontraktuell karakter, samt tilpasse tildelingsadgangen til selskapets øvrige tjenester, vil det være formålstjenlig å foreta en opplisting av hvilke typer oppdrag fylkeskommunene vil kunne pålegge selskapet å utføre. Blant annet fordi oppgaver og tjenester naturlig vil endre seg over tid, kan slike bestemmelser egne seg best i forskrifts form. Innovasjon Norge foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i § 10, med f.eks. følgende ordlyd:

«Departementet kan gi nærmere bestemmelser om hvilke typer oppgaver fylkeskommunene kan pålegge selskapet å utføre.»

5. Opphevelse av føring om regionale styrer (§ 13)

Innovasjon Norges formål er å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende utvikling i hele landet. For å lykkes med dette, er det en forutsetning at Innovasjon Norge er i nær interaksjon med næringslivet, fylkeskommunene, andre vikemiddelaktører og ulike utviklingsaktører og organisasjoner i regionene. Den regionale forankringen vil derfor være svært viktig for Innovasjon Norge også i fremtiden, og selskapet vil legge vekt på å etablere strukturer som sikrer nærhet til og samhandling med næringslivet i hele landet, og tett dialog med og involvering av andre regionale aktører.

Innovasjon Norge konstaterer at nåværende lovmessige føring om at selskapet skal ha regionale styrer foreslås opphevet.

Innovasjon Norge er enig i at selskapets styre bør ha frihet til å organisere selskapet, og at det i minst mulig grad bør gjelde lovmessige føringer som begrenser styrets handlingsrom.

6. Innspill fra selskapets regionale styrer

6.1 Eierforhold

Flere av de regionale styrene sier seg i utgangspunktet enig i behovet for en vurdering av styringsstrukturen Innovasjon Norge. Grunnholdningen til de fleste styrene er imidlertid at dagens ordning med delt eierskap mellom staten og fylkeskommunene bør videreføres for å sikre en best mulig regionalpolitisk og næringsmessig forankring.

Ett av styrene mener at et forenklet eierskap med staten som eneeier vil ha positiv verdi. Ett av regionstyrene er delt i spørsmålet om staten bør være eneeier, eller om fylkeskommunene bør videreføres som eiere. To av de regionale styrene har valgt å ikke konkludere, det ene fordi styret

finner alternativene uklare og det andre fordi styret anser dette som et område med klare politiske dimensjoner som styret ikke ønsker å mene noe om.

6.2 Synspunkter på regionale styrer

Et flertall av de regionale styrene tilrår at dagens ordning med regionale styrer videreføres. Hovedargumentene for dette er regional forankring, nettverk og tilgang til regional næringskunnskap og -kompetanse.

Ett av styrene støtter en oppheving av bestemmelsen som pålegger Innovasjon Norge å ha regionale styrer, og det framheves at det bør tilrettelegges for regional spissing og spesialisering av oppgaver på tvers av geografiske fylkesgrenser.

To av styrene mener det bør vurderes en modell med færre regionstyrever som gis større myndighet og større ansvar. Et av regionstyrene som har erfaring med å være felles styre for flere fylker, framhever de positive erfaringene dette.

Flere av styrene påpeker viktigheten av at de lokale styrene sikres utvidede og mer strategiske oppgaver, fullmakter og reell styremyndighet.

Et regionstyre er delt i spørsmålet om styrestruktur, og ønsker derfor ikke å gi en konkret tilrådning.

6.3 Kontorstruktur

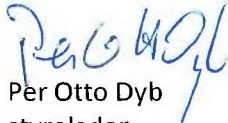
Selv om dette ikke er et eget punkt i høringen, har flere styrever kommentert viktigheten av nærhet til næringsliv og kunder som direkte/indirekte argument for den regionale tilstedeværelsen og kontorstrukturen som Innovasjon Norge har i dag.

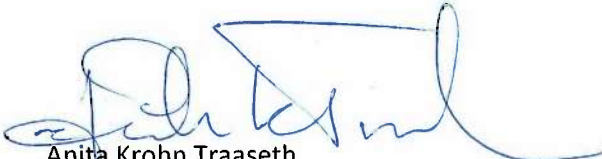
7. Øvrige endringsforslag

Innovasjon Norge har ingen bemerkninger til de øvrige lovendringer som foreslås.

Med vennlig hilsen

Innovasjon Norge


Per Otto Dyb
styreleder


Anita Krohn Traaseth
administrerende direktør