



Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep.
0030 OSLO

Att:

Deres ref.
201003478-1/LAL

Vår ref.
10/3166-8 612.1/ANKA

Dato:
Oslo, 31.01.2011

Høring - Evalueringen av Innovasjon Norge (IN)

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til brev fra Nærings- og handelsdepartementet om ovennevnte sak i brev av 15.09.2010 og ønsker å avgi følgende kommentarer og innspill:

Innledende kommentarer

LO vil innledningsvis takke departementet for anledningen til å delta i referansegruppen for evalueringen av IN. For LO som har et bredt næringspolitisk engasjement nasjonalt og regionalt, bl.a. gjennom det regionale partnerskapet, har denne deltakelsen vært viktig. Det er LOs klare oppfatning at evalueringen dokumenterer at;

IN innfrir sine mål og de mange oppdragsgiveres ulike oppdrag på en betryggende måte.

IN spiller en viktig rolle i operasjonaliseringen av innovasjons- og næringspolitikken.

IN bidrar positivt til økt innovasjon og verdiskaping for sine brukere/kunder, som stort sett er tilfreds med den faglige og finansielle hjelpen de oppnår.

IN har forbedringspotensialer, men det beror på eiernes og oppdragsgivernes evne til å gjøre forandringer av både virkemiddelinnretning og omfang, pådriverrollen og av et mer konsistent og mindre byråkratisk mål-, styrings- og rapporteringssystem.

Innovasjon Norge fra 2004

De siste tiårene har vært preget av en kontinuerlig samordning og fusjonering av de næringsrettede virkemiddelapparatene fra ulike regjeringer med ulike politiske ambisjoner. Den mest omfattende har uten tvil vært fusjoneringen av SND, Norges Eksportråd, Statens Veiledningskontor for Oppfinnere – SVO og Norges Turistråd, som grunnlag for opprettelsen av Innovasjon Norge f.o.m. 2004. Dette var en viktig, men også krevende fusjon som preget de første virkeårene til IN. Det har i store deler av evalueringsperioden vært arbeidet iherdig og målrettet fra INs styre og ledelse for å skape en enhetlig kultur og identitet. Stigende omdømmebetraktninger fra kundene demonstrer at det stadig skjer kontinuerlige forbedringer. Det er imidlertid LOs oppfatning at evalueringsrapporten ikke evner å foreta en tilstrekkelig betraktning av hvordan disse prosessene faktisk har påvirket utviklingen av IN. Og hvordan

mangelen av tilstrekkelige budsjettbevilgninger til å investere i et enhetlig datanettverk for hele organisasjonen har vært en ulempe i samordningsarbeidet for mer effektiv produksjon.

Virkemiddelapparatets rolle

Det er LOs holdning at det næringsrettede virkemiddelapparatet må sikre at vi i størst mulig grad evner å ta hele landet i bruk. Dette gjør vi gjennom å satse videre på å utvikle innovative bedrifter i næringsområder der vi har spesielle forutsetninger for å være gode.

Innovasjonsrettede virkemidler er avgjørende for å sikre vekstkraften i Norge. De innovative prosjektene må derfor i første rekke stimuleres der vi har industriell kompetanse og muligheter til å omsette innovasjon i næringsutvikling og verdiskaping.

I noen grad bærer evalueringen preg av et næringsnøytralt perspektiv og det kan stilles spørsmål ved om evalueringsrapporten i tilstrekkelig grad har evnet å vektlegge sammenhengen mellom målsettingen om høy innovasjonsgrad og andre næringspolitiske målsettinger.

LO har også tidligere gitt uttrykk for at virkemiddelapparatet i Norge (Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd) må bli gjenstand for en helhetlig og samlet vurdering. Individuelle evalueringer av virkemiddelaktørene og deres ulike virkemidler er nødvendig, men det er langt fra tilstrekkelig. En helhetlig vurdering vil lettere kunne gi svar på hvilken måte virkemidlenes samspillseffekter innfrir samfunnsøkonomiske og næringspolitiske mål. Hvor effektiv er dagens virkemiddelinnretning og samarbeidet blant de tre aktørene, også sett ut i fra brukernes behov og hvilke faktiske resultater oppnår dagens samlede virkemiddelbruk?

Mål og resultatstyring

Som det framgår av rapporten så har IN flere oppdragsgivere enn noen annen enkelt virkemiddelaktør i sammenligningslandene og en styringsmodell som er kompleks.

IN mottar en omfattende mengde styrings- og oppdragbeve fra eiere/ oppdragsgivere som skaper et unødvendig byråkrati.

LO mener at det nå er nødvendig med en gjennomgang av mål og resultatstyringen samt omfanget av ulike tildelingsbrev/oppdrag og i hvilken grad de faktisk er konsistente med INs hoved- og delmål.

Evalueringen har ikke anskueliggjort hvor stor del av INs organisasjon som anvendes til byråkratisk rapportering av mål og resultatindikatorer til de mange oppdragsgivere/eiere som IN har. Det er imidlertid grunn til å anta at en betydelig del av organisasjonen er involvert i dette arbeidet på bekostning av å fremme næringsutvikling og verdiskaping og yte service overfor næringslivet. LO anser at det er viktig at oppdragsgiverne/eierne sammen med NHD som eierdepartementet finner fram til modeller som kan redusere omfanget av et svært detaljert og byråkratisk rapporteringsarbeid og på den måten selv bidrar til å øke INs samlede effektivitet og funksjonalitet overfor næringslivet.

LO mener at dette kan oppnås dersom eierne; NHD og fylkeskommunene gjennom sitt felles foretaksmøte, samordner alle oppdragsgivernes egne oppdragbrev til ett felles oppdragsbrev. Da blir det en instans å rapportere til og ikke flere titalls.

Det vil i tillegg være nødvendig med en tydeligere avgrensning av delmålene og deres respektive tjenester og programmer. Dette vil kunne gi tydeligere og enklere mål og resultatindikatorer som grunnlag for et bedre styringssystem.

IN styrets rolle og ansvar bør også i denne sammenheng bli gjenstand for en ny vurdering.

Endring i Innovasjon Norges rolle

I høringen ligger det forslag om å tillegge Innovasjon Norge en større rolle som næringspolitisk premissgiver. Forslaget går ut på å endre IN til en organisasjon som kan gi aktivt innspill til utforming av norsk nærings- og innovasjonspolitik. Dette er dels basert på kunnskaper de bør ha om norsk næringslivs utfordringer og om hvordan Innovasjon Norge kan bistå for å få økt verdiskaping, og dels fordi vi ellers vil sitte igjen med en resursskrevende organisasjon som forvalter offentlige finansieringsordninger. Etter vår oppfatning bør organisasjonens ressurser tilpasses oppgavene, og ikke omvendt. Som det påpekes i evalueringsrapporten vil en slik rolle kunne berøre balansepunktet mellom fag og politikk som grunnlag for næringspolitikken. Idealtypisk vil et sterkt og selvstendig faglig apparat bidra med kritisk kunnskap om hvordan målene i næringspolitikken best kan nås. Men som evaluator påpeker (s.158): "I praksis utformes ikke næringspolitikken alltid i et slikt idealtypisk samspill mellom faglige anbefalinger og politiske mål. De politiske målene kan utformes på en måte som berører den faglige diskusjonen, og faglige anbefalinger kan berøre prioriteringer som oppfattes som politiske." LO mener at ansvaret for å utforme nærings- og innovasjonspolitikken må tilligge de politiske myndigheter. Dette må selvfølgelig ikke være til hinder for at Innovasjon Norge skal ha en løpende og forbedret dialog med regjering og embetsverket for å levere innspill om framtidige behov, erfaringer med eksisterende virkemidler og behovet for eventuelt nye eller justerte virkemidler. LO deler imidlertid evaluators oppfatning av at Innovasjon Norge har et uutnyttet potensial som pådriver for samspill mellom ulike bedrifter, og at Innovasjon Norge i større grad må ta oppgaven bl.a. som pådriver for utvikling av bedriftsnettverk og næringsklynger i ulike regioner.

Internasjonalisering for verdiskapingsvekst

Globaliseringen stiller norsk næringsliv overfor store utfordringer. Derfor er det viktig at næringslivets internasjonaliseringsarbeid støttes og utvikles. Internasjonalisering er ikke bare eksport eller utnytte nye utenlandsmarkeder på en mer konkurransedyktig måte. Det er vel så viktig å ivareta evnen til også å møte internasjonal konkurranse på eget hjemmemarked gjennom å etablere samarbeid over landegrensener og anvende hjemhentet teknologi og kunnskap fra andre deler av verden. Innovasjon Norge bistår næringslivet i dette arbeidet og gir lokale ideer globale muligheter.

For LO er det viktig at myndighetene videreutvikler dette arbeidet, gjennom å styrke samspillet mellom INs ute- og hjemmekontorer, men også samspillet mellom INs utekontorer og våre utenriksstasjoner. Det er viktig for næringslivet at dette samarbeidet blir best mulig og at våre utenriksstasjoner i tillegg evner å ivareta næringslivets interesser også der IN ikke har egne kontorer. Det har omfattende betydning for mange bedrifter å få hjelp til å åpne nye markeder som gir mulighet for nye satsinger.

Norsk næringsliv trenger i stigende grad mer internasjonalisering. Derfor er det viktig at myndighetene støtter utviklingen av INs utekontorer og stiller krav til tjenestenes innhold og kompetanse i stedet for å bidra til at de blir færre og dårligere.

LO ser med interesse fram til evalueringen av INs utekontorer og har forventninger om at dette vil bidra til å styrke Innovasjon Norges internasjonaliseringsarbeid og dermed også samspillet med distriktskontorene hjemme.

Sektorprogram som politisk virkemiddel

I Innovasjon Norges formålsparagraf fremkommer:

"Innovasjon Norge har til formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering".

En aktiv næringspolitikk forutsetter at noen sektorer og næringer prioriteres foran andre, og at virkemiddelapparatet tilpasses en slik politikk. I følge evalueringsrapporten vil et stort antall sektorprogrammer vanskeliggjøre Innovasjon Norges arbeid med å oppnå sine mål. LO deler ikke denne oppfatningen og mener at dette må veies opp i mot at sektorprogrammene nettopp er et uttrykk for en aktiv politikk for å styrke konkurransevnen til bedrifter innenfor bestemte sektorer. LO er derfor uenig i rapportens forslag om å fjerne sektorprogram og samtidig gjøre disse økonomiske midlene tilgjengelig for alle. Dette vil fjerne et viktig politisk virkemiddel som styrer aktivitet i en ønsket retning.

I forbindelse med gjennomgangen av Innovasjon Norge er det imidlertid viktig at både retningene på sektorprogrammene og antall programmer og tjenester vurderes nøye og at nødvendige reduksjoner og brukertilpassede forenklinger gjennomføres.

Høyere innovasjonsgrad i næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

Evalueringsrapporten gir en bred gjennomgang av Innovasjon Norges delmål om å bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger. LO deler mange av disse oppfatningene, men er ikke enige med evaluatør om at næringsutvikling basert på regionale forutsetninger bør være et ”gjennomgående hensyn” i stedet for delmål.

Rapporten konstaterer at BU-midlene, som primært er et virkemiddel innenfor jordbruksavtalen, gir liten grad av innovasjon og næringsutvikling. For å øke oppmerksomheten om og muligheten for å oppfylle Innovasjon Norges primære mål, anbefaler evaluatør derfor at denne ordningen, med tilhørende midler, finner en organisatorisk tilknytning utenfor Innovasjon Norge.

Da virkemidlene (landbruksbanken) for landbruket ble samordnet med virkemidlene for næringslivet (SND) i år 2000, var det fordi det var politisk ønskelig å oppnå samfunnsøkonomiske synergier. IN har utviklet en omfattende kompetanse på å forvalte slike investeringsmidler og vil sammen med andre virkemiddelprodukter kunne levere mer helhetlige løsninger som både støtter landbruksnæringen og regionalutviklingen. LO mener derfor, selv om BU-midlene ikke har innovasjonspolitiske mål, at de fortsatt må kunne ivaretas av IN i stedet for å overføres til ”noen andre”, spesielt etter at fylkeskommunene i fjor ble deleiere av IN. Det vil fortsatt være viktig å sikre at BU-midlene anvendes til å understøtte utviklingen i alle deler av næringen.

Behov for bedre tilpasset virkemidler

Det offentlige virkemiddelapparatet, med blant annet Innovasjon Norge, må inneholde gode ordninger for å fremme eksport og internasjonalisering av høyteknologiske og miljøvennlige produkter og tjenester, og ikke innrettes slik at det fører til utflugging av virksomheter som alternativt kunne vært i Norge.

Framveksten av blant annet miljøteknologibedrifter er ikke bare et resultat av FoU og gründervirksomhet. Mange av miljøteknologibedriftene er et resultat av ”spin-offs” fra store og etablerte bedrifter. Virkemidlene må derfor også ha som et av sine formål å stimulere flere bedrifter til å investere og videreutvikle prosjekter og etablere nye bedrifter innen miljøteknologi. I den forbindelse bør virkemiddelapparatet rettes inn mot de næringsklyngene og miljøene som kan sikre en slik utvikling.

Mangel på midler til store satsninger

Hovedutfordringer for mange bedrifter er tilgangen på kapital og her spiller IN en avgjørende rolle. LO deler derfor evaluators syn om at vi mangler kapital til store satsinger som også vil kunne trekke viktig internasjonal kunnskap og kapital til Norge.

Det er en gjennomgående kapitalmangel fra såkornfasen til å støtte store og dyre prosjekter også i store viktige bedrifter. Fullskala pilotanlegg og prosjekter med høy innovasjonsgrad og ditto høy kostnad, krever mer kapital enn det virkemiddelapparatet kan stille opp med.

Innovasjon Norge kan dermed ikke bidra til at slike prosjekter utvikles i Norge, slik situasjonen er i dag. Det blir derfor viktig for myndighetene å tilrettelegge for slike midler og finne gode samspillprosjekter med private finansieringsmiljøer for å sikre at viktige industri- og teknologisatsinger fortsatt vil kunne utvikles i Norge.

Regjeringens krisepakke til næring og finans, i forbindelse med finanskrisa, viste med all tydelighet at det var mulig å få det til og at disse midlene var viktig for å opprettholde og videreutvikle viktige industrier i Norge.

OFU/IFU

Virkemidlene ble i 2007 evaluert av ECON som den gang sa at disse virkemidlene ”bidro til å utløse en rekke samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville ha blitt iverksatt.” Dette er en oppfatning som også LO deler. Derfor er det grunn til å spørre om metodevalg og hvorfor samme evaluator nå konkluderer ulikt (s.249) for samme virkemiddel i samme periode?

LO vil avslutningsvis understreke viktigheten av å opprettholde og utvikle Innovasjon Norge som en pådriver og iverksetter av næringspolitiske mål gjennom å være en ”one stop shop” for alle virkemiddelaktørene. Dette innebærer at organisasjonen må håndtere og operasjonalisere ulike mål og virkemidler. Dette forutsetter imidlertid tilstrekkelige og forutsigbare rammer og riktig kompetanse, for at IN fortsatt skal bidra både til en forsterket innovasjon og sikre en regional næringsutvikling, bl.a. gjennom også å være vår viktigste regionale virkemiddelkoordinator.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Ellen Stensrud
(sign.)

Grethe Fossli
(sign.)

Saksbehandler: Anthony Kallevig

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.