



Nærings- og handelsdepartementet

Postboks 8014 Dep  
0030 OSLO

## **Evaluering av Innovasjon Norge - høringsuttalelse fra Nordland fylkeskommune**

Nordland fylkeskommune behandler evalueringen i Fylkestinget 22. februar 2011. Vedlagte uttalelse er vedtatt i Fylkesrådet 18. januar 2011. Eventuelle endringer som følge av Fylkestingets behandling, vil bli meddelt departementet umiddelbart.

Fylkesrådet gjorde følgende vedtak:

”Nordland fylkeskommune er positiv til at Innovasjon Norge evalueres for å skape et bedre grunnlag for å målrette virkemidler og tjenester. Det er i dag åpenbart at antall virkemidler, programmer og tjenester er så stort at det skaper et uoversiktlig virkemiddelapparat der bedriftene har vanskelig for å orientere seg mot de rette virkemidlene for den aktuelle situasjon bedriften står i. Samtidig skaper det store antallet tildelingsbrev fra de ulike oppdragsgiverne en utfordring for selskapet, der det går uforholdsmessig mye ressurser til sammen stilling og rapportering på de ulike virkemidlene. Det er derfor et sterkt behov for å rydde i virkemiddelporteføljen og samkjøre oppdragsgivernes bestillinger til selskapet. Det er viktig at evalueringen brukes i denne prosessen, og ikke bare som grunnlag for endring i virkemiddelbruken alene.

Nordland fylkeskommune er sterkt opptatt av å få et Innovasjon Norge som er fokusert på å være en god medspiller for bedriftene og at selskapet ivaretar rådgiverrollen på en god måte. Med det store antall virkemidler som er til rådighet, er det å være en konstruktiv samtalepartner i prosjektutvikling en svært viktig oppgave for selskapet. Den enkelte kunde må føle at selskapet er en medspiller, ikke en motstander. Selv om en bedrift får avslag på en søknad, skal bedriften oppleve kontakten med Innovasjon Norge som positiv. Evalueringen peker på at denne rollen ikke ivaretas på en god nok måte. Nordland fylkeskommune er derfor meget bekymret for de nedskjæringer som foretas i 2011, fordi dette vil gå ut over selskapets mulighet til å ivareta en proaktiv rolle. Vi finner det også svært uheldig at dette gjøres det første året den nye eierkonstellasjonen er i drift. Denne framgangsmåten er ikke i tråd med de føringer Stortinget la for forvaltningsreformen.

Under Stortingets behandling av denne saken mente flertallet at et delt eierskap mellom staten og regionene fordrer at eierne i eget eiermøte fastlegger de overordnede mål for selskapet. Flertallet vektla Innovasjon Norges viktige oppgaver både for regionene og nasjonale myndigheter innenfor næringsutvikling. Selskapets rolle og oppgaver må derfor, etter flertallets mening, være basert på en felles forståelse og størst mulig enighet hos eierne. Flertallet mente at majoritetseieren ikke ensidig kan fastlegge overordnede mål for selskapet,

og ba derfor om at Eiermøtets virksomhet ble regulert av vedtekter, regler eller avtaler som avklarer overordnede mål for selskapet.

Fylkeskommunene som eiere var ikke konsultert i prosessen rundt nedskjæringene. Dette finner Nordland fylkeskommune uheldig med basis i den inngåtte eieravtalen mellom NHD og fylkeskommunene. Dette påvirker selskapets muligheter til å utføre sitt oppdrag, både sentralt og lokalt. Nordland fylkeskommune vil derfor be NHD om at nedskjæringene tas over 2 år slik at selskapet for tid til å foreta omstillingene på en konstruktiv måte.

Evalueringen berører ikke den nye eiersituasjonen i Innovasjon Norge og fylkeskommunenes styrkede rolle som regional utviklingsaktør og premissgiver for næringspolitikken, selv om utredningen er levert så sent som i juni 2010, 6 måneder etter den nye eierstrukturen var etablert. Det faktum at utredningen ikke berører den nye eiersituasjonen i selskapet i sin vurdering av den framtidige virkemiddelbruken, er en svakhet ved evalueringen. Når fylkeskommunene er gått inn som medeiere, er det for å være aktive eiere. Man ønsker å være en aktiv part i å videreutvikle selskapet til en enda bedre utviklingsaktør nasjonalt og regionalt. Hvordan virkemiddelbruken skal innrettes er derfor også en sak for fylkeskommunene, ikke departementene alene.

I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen) er eierskapet i Innovasjon Norge omhandlet i eget kapittel – kapittel 3. forslag til endringer. Her uttales det: *Stortinget slutter seg i all hovedsak til regjeringens foreslåtte endringer i oppgaver og ansvarsfordeling knyttet til Innovasjon Norge. (...) Det skal tilrettelegges for aktivt eierskap for fylkeskommunene på alle nivå i organisasjonen til Innovasjon Norge.*

Utvikling av framtidige mål og endringer i selskapets organisering, virkemidler og policy er derfor en sak for alle eierne, ikke de sentrale virkemiddeleierne alene.

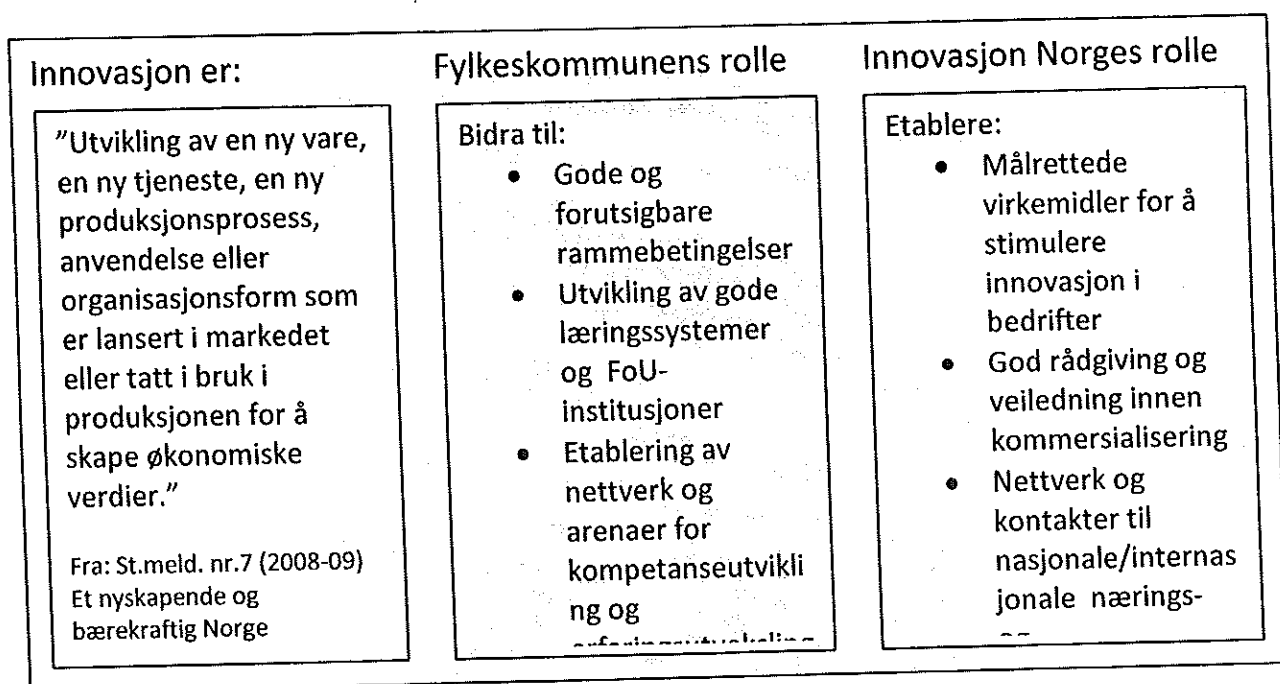
Selskapets muligheter til å være premissleverandør til utvikling av næringspolitikken nasjonalt og regionalt er avhengig at selskapet har en viss frihetsgrad. Finansieringsmodellen for Innovasjon Norge må derfor ikke bygges opp slik at alle kostnader for driften knyttes til det enkelte virkemiddel. Det er vesentlig at basisrammene til Innovasjon Norge gir rom for at dialogen med både sentrale og regionale myndigheter kan ivaretas, samt at rådgivingsrollen overfor bedriftene ikke blir skadelidende ved kutt i organisasjonen. Det er samtidig vesentlig at selskapet blir *trukket inn* i de viktige prosessene og får anledning til å utøve rollen. Det synes ikke å ha vært tilfelle på det nasjonale plan.

Nordland fylkeskommune er tilfreds med at evalueringen viser at Innovasjon Norge bidrar til økt verdiskaping og at virkemidlene i stor grad treffer vekstbedriftene. Vi vil likevel peke på at Innovasjon Norge også har andre funksjoner, nemlig som en del av regionalpolitikken å bidra til å kompensere for markedssvikt. Dette vil føre til at den samfunnsmessige avkastningen kan bli noe mindre, men at bedrifter som mottar slik støtte kan opprettholde sin produksjon og lønnsomhet. Det er svært viktig at det regionalpolitiske oppdraget ikke blir underkommunisert i Innovasjon Norges oppgaver.

Her vil vi peke på at evalueringen åpenbart ikke behandler dette aspektet ved Innovasjon Norge sin virksomhet grundig nok. Evalueringens fokus på innovasjonsvirkemidlene er bra, men det er en rekke institusjoner som har ansvar for implementering av innovasjonspolitikken både nasjonalt og regionalt. Når evalueringen setter fokus på at prosjekter i sentrale strøk av

landet har høyere innovasjonspotensial enn regionale prosjekt, og at større andel av midlene burde anvendes der, er dette en underkommunisering av Innovasjon Norges regionale oppdrag. Man underslår også at Forskningsrådets virkemidler har tett sammenheng med innovasjonspolitikken og at disse virkemidlene stort sett anvendes i sentrale strøk av landet. Vi er derfor sterkt uenig i at man vrir innovasjonsvirkemidlene for Innovasjon Norge mer mot sentrale strøk.

Vi er imidlertid enige i at vurderingskriteriene for innovasjonshøyde skal være like over hele landet. Men vi mener at det er behov for innovasjonsvirkemidler som har et regionalt nedslagsfelt, dvs. at det i forhold til bedriftstetthet er noe større tilgang på midler regionalt enn nasjonalt. Dette har ikke minst sammenheng med annen tilgang på midler til innovasjon sentralt.



**Figur 1. Innovasjon og rollefordring i den regionale innovasjonspolitikken**

Nordland har en særlig utfordring knyttet til innovasjonspolitikken, det høye innslaget av nasjonale og internasjonale konserner i bedriftene i fylket. Utvikling av innovative prosjekter skjer ikke bare internt i bedriftene, men i en interaksjon mellom bedriften og nettverket rundt denne (marked, FoU-institusjoner og rådgivingsmiljø). Tjenesteytingsmiljøene er ofte nært knyttet til den sentrale konsernadministrasjonen, og mange utviklingsprosjekt blir derfor gjennomført uten at man kobler regionale tjenesteytende bedrifter og FoU-miljø til. Dette hemmer framveksten av en kompetent og innovativ tjenestesektor i fylket. Et viktig tiltak for å heve innovasjonsgraden i prosjekter i fylket, er derfor å medvirke til å bygge opp regionale tjenesteytende bedrifter som kan levere til krevende kunder regionalt. Virkemidlene bør utvikles slik at dette er mulig, det vil på lang sikt også sikre tilgang på attraktive og kompetansekrevede arbeidsplasser i fylket.

Næringsutvikling på regionale premisser kan derfor ikke alltid måles i innovasjonshøyde. Det handler like mye om å ta i bruk regionale ressurser i verdiskaping. Nordland som et fylke rikt på naturressurser (mineraler, marine råstoffer, petroleum mm), må kunne utvikle sitt

ressursgrunnlag med bruk av regionale virkemidler. Uttak av naturressurser som selges i et internasjonalt marked er en sterk tradisjon i et fylke som Nordland. Slike prosjekt har oftest fokus på "state of the art" produksjonsteknologi, effektive prosesser og logistikk, samt internasjonal konkurranse, men har lav innovasjonsgrad. Likevel er det god samfunnsøkonomi å utnytte ressursene og regionale virkemidler kompenserer bl.a. for driftsulemper ved å ligge langt fra markedene. Videreforedling ville gitt høyere innovasjonsgrad, men også høyere risikoeksponering. Dette forhindrer ikke at Innovasjon Norge i sin forvaltning av virkemidlene bør streve mot økt videreforedling av regionale ressurser, med fokus på innovasjonsgrad og konkurranseevne.

Det regionale oppdraget til Innovasjon Norge er en vanskelig balansegang mellom å arbeide for stor innovasjonshøyde i prosjekter samtidig som virkemidlene er innrettet mot å kompensere for markedssvikt og avstandsulemper. Det ligger klart i Kommunal- og Regionaldepartementets føringer for forvaltningsreformen i St.meld. nr. 25 (2008-09) Lokal vekstkraft og framtidstru, at fylkeskommunene og Innovasjon Norge skal legge stor vekt på de regionale forutsetningene i utformingen av policy og virkemidler for FoU og næringsutvikling: *"Innovasjonspolitikken har som mål å styrkje den nasjonale og regionale evna til innovasjon slik at innsatsen medverkar til størst mogleg samla verdiskaping for norsk økonomi. Regjeringa legg i distrikts- og regionalpolitikken til grunn at innsatsen skal stimulere til innovasjon og verdiskaping i heile landet, men at busetjingsmålet og målet om likeverdige levekår i heile landet gjer at andre omsyn også vert lagt til grunn i den distrikts- og regionalpolitiske innsatsen. Fylkeskommunane har gjennom forvaltningsreforma fått ei sterkare rolle både i den nasjonale og i den regionale FoU- og næringspolitikken. Det gjer at dei betre kan tilpasse verkemiddelbruken og den samla offentlege innsatsen til å møte dei regionale utfordringane."* (Kap. 7)

Innovasjonsvirkemidlene må derfor også tilpasses de regionale forholdene, noe som gir ulik innovasjonshøyde for prosjekter avhengig av regionale forutsetninger.

Evalueringen etterlyser større bruk av målstyring for selskapet og drøfter alternative måter å strukturere målene. Når det anbefales en tettere kobling mellom virkemiddelbruk og målstruktur, er vi i utgangspunktet enige i dette. Men det setter samtidig store krav til virkemiddeleierne om å overlate større del av implementering av programmer og virkemidler til Innovasjon Norge selv. Når de 5 oppdragsgiverdepartementene ikke vil gi slipp på detaljstyringen, kommer selskapet i en skvis mellom det å tilfredsstille oppdragsgivers spesifikasjoner og det å anvende ressursene mest mulig effektivt. Innovasjon Norge skal regionalt også forholde seg til sine fylkeskommunale oppdrag og til fylkeskommunenes overordnede prioriteringer. Det er viktig at det her er god kontakt om implementering av regionale strategier i tillegg til at overordnede strategier og prioriteringer ivaretas.

Nordland fylkeskommune er enig i at det er behov for en gjennomgang av Innovasjon Norges internasjonale organisasjon. Det er imidlertid like viktig å se på samhandlingen internt i Innovasjon Norge, på utvekslingen av informasjon og kontakter mellom utekontorene og regionkontorene og ikke minst effektivitet i rådgivingskjeden fra regionkontor ut mot utenlandskontorene i bedriftenes arbeid med internasjonalisering. Fylkeskommunen har selv et betydelig internasjonalt engasjement og opplever positive tilbakemeldinger på dette engasjementet fra næringslivet. Særlig går det på tilretteleggerrollen og at bedriftene får mer ut av regionalt forankrede initiativ enn av store nasjonale evenementer der den enkelte bedrift blir mer usynlig. Dette forteller oss at Innovasjon Norge må ha et større fokus på hva den enkelte bedrift (små og mellomstore) trenger av bistand og oppfølging.

Innovasjon Norges utekontorer må også i større grad bringe hjem internasjonale impulser og ideer. I en globalisert økonomi er det aldri enveis kontakt, men det er en dynamisk interaksjon mellom marked og bedrift. Det bør i den kommende utredningen legges vekt på i hvilken grad utekontorene er aktive langs denne akse. Dette har også sammenheng med behovet for en individualisering av rådgivingen overfor den enkelte bedrift.

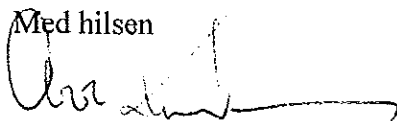
Den regionale organiseringen er ikke berørt i utredningen, men det ligger latent en diskusjon mellom oppbygging av effektive nasjonale programmer styrt fra Oslo med fokus på vridning av ressurstilgangen og behovet for en desentralisering av tjenester og kompetanse. Man kommer ikke utenom det faktum at for det store flertall av bedriftene i Norge, er det regionale nivået viktig fordi det er her bedriftenes forutsetninger for effektiv produksjon av varer og tjenester ligger. Vi lever i en globalisert økonomi, og markedet for mange bedrifter er globalt. Men likevel er de stedlige ressursene (arbeidskraft, kompetanse, nettverk med mer) helt sentrale for bedriftene. Så lenge hovedmålgruppen for Innovasjon Norge er små og mellomstore bedrifter, er vi derfor avhengig av høy kompetanse og effektiv tilgang til virkemidlene regionalt. I den inngåtte eieravtalen mellom NHD og fylkeskommunene er også behovet for en desentralisering av tjenester, ressurser og kompetanse understreket. Stortinget understreket i tilknytning til regionreformen betydningen av et sterkt regionalt forankret Innovasjon Norge.

I denne sammenheng er det også vesentlig å se sammenhengen mellom fylkeskommunen sin rolle som tilrettelegger for næringsutvikling gjennom bygging av gode regionale innovasjonssystemer, etablering av regionale utviklingsprogrammer og Innovasjon Norge sine direkte bedriftsrettede tiltak. En samkjøring av disse tiltakene forankret i gode regionale strategiprosesser med næringene, utdannings- og forskningsinstitusjonene og offentlige institusjoner, gir stor effekt og addisjonalitet ved at tiltak ses på tvers. (Addisjonalitet gir uttrykk for et prosjekts evne til å utløse flere ressurser og gi positive bidrag til strategiene.)

Nordland fylkeskommune støtter ikke forslaget om å legge forvaltningen av BU-midlene utenfor Innovasjon Norge. Det bryter etter vårt syn hele prinsippet om et "en dørs" virkemiddelapparat. Selv om innovasjonshøyden for mange BU-prosjekter ikke er stor, er det samlede virkningen av BU-midlene stor ved at investeringsprosjekter (både i utstyr og kompetanse) i landbruksnæringen over tid gir en betydelig teknologisk framgang. Dette påvirker næringens innovasjonsevne og produksjonseffektivitet og bidrar sterkt til en mer effektiv næring.

Nordland fylkeskommune vil understreke betydningen av at man nå fokuserer på å bygge opp Innovasjon Norge til å bli en effektiv medspiller til næringslivet i den enkelte region gjennom god rådgiving, målrettede virkemidler og effektiv saksbehandling. Samtidig må Innovasjon Norge få muligheter til å bli en mer integrert partner og premissleverandør i utvikling av nasjonal og regional næringspolitikk. Det er viktig å ha fokus på den videre kompetansebyggingen i selskapet etter nedskjæringene i 2011."

Med hilsen



Arve Knutsen

Fylkesråd for næring