

Saksframstilling

Høyring - Evaluering av Selskapet for Industrivekst SF (SIVA)

1 SAMANDRAG

Saka gjeld evaluering av SIVA for perioden 2002 – 2008. Nærings- og handelsdepartementet spør i tillegg om vår vurdering av SIVA framover.

I vurderinga understrekar vi at SIVA sine verkemiddel er viktige for Sogn og Fjordane. Fylkesdirektøren gir SIVA ros for evna til omstilling ved å utvikle nye verkemiddel tilpassa kompetanseintensive næringar. Viktige forbedringspunkt er betre koordinering mellom det nasjonale verkemiddelapparatet og at SIVA prioriterer opp samarbeidet med den regionale partnerskapen. Fylkeskommunen etterlyser ei analyse av SIVA sine innovasjonsverkemiddel i høve prinsipp for sunn konkurranse.

2 ORIENTERING

Bakgrunn for at saka vert fremja

Både SIVA og Innovasjon Norge er evaluerte i 2010. Denne saka gjeld SIVA. Evalueringa av Innovasjon Norge vert lagt fram for politisk handsaming på nyåret. Det er naturleg å sjå dei to sakene i samanheng sidan begge evalueringane handlar om nasjonale verkemiddelaktørar innan næringsutvikling og begge har innovasjon i næringslivet som prioritert arbeidsmål.

Evalueringane har undersøkt selskapa sine verkemåtar og måloppnåing. Følgjande vurdering er formulert i statsbudsjettet for 2011 (Kapitlet om programkategori 13.50): Evalueringa av SIVA viser at selskapet når sine overordna mål på ein god måte og at ballansen mellom aktiviteten innan det distriktspolitiske verkeområdet og sentrale strøk er tilfredsstillande. Evalueringa av Innovasjon Norge sannsynleggjer at selskapet medverkar til auka verdiskaping. Evalueringa seier at det ikkje er behov for endringar i organisasjonsstrukturen, men at tal verkemiddel bør bli redusert.

Tidlegare politisk handsaming

SIVA sin aktivitet var omtala i samband med sak i fylkestinget om ”forvaltningsreforma” (FT-sak 20/09). I avsnitt 3.4 om ”forskning, utvikling og innovasjon” la fylkeskommunen vekt på behovet for å utvikle arbeidsformer som ser samanhengen mellom dei nasjonale verkemidla. Vi påpeika også at brukargrupper gir tilbakemelding om at verkemiddelapparatet er uoversiktleig.

I Fylkestingsak 34/10 om ”Forskning og utvikling 2011 – 2014” er følgjande vurdering formulert i saksutgreinga:

”Fylkeskommunen har gjennom forvaltningsreforma styrka sine føresetnader for å få til ein heilskapleg fou- og innovasjonspolitik. Arbeidsoppgåva er krevjande pga eit fragmentert verkemiddelapparat og fordi verkemidla har ulikt geografisk verkeområde.”

Kort om SIVA

Selskapet for industrivekst SF (SIVA) vart etablert i 1968 for å utvikle industrivekstområde i utpeika deler av distriktet Noreg. I dei seinare åra har SIVA i tillegg arbeida med næringsutvikling og innovasjon. SIVA er organisert som eit konsern med direkte eigarskap i eit stort tal selskap innan eigeidomsutbygging og innovasjonsmiljø. Det vert løyvd midlar til selskapet over statsbudsjettet frå Kommunal og regionaldepartementet og frå Nærings- og handelsdepartementet. SIVA si rolle og innretting, samt grenseflater og samarbeid med andre

aktører vart drøfta i St. melding nr 46 (2003-2004). Bygd på handsaminga av denne meldinga i Stortinget fekk selskapet følgjande hovudmål (30. mai 2007):

"SIVA skal bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene".

Siste heilskapelege evaluering av SIVA vart gjennomført i 2000. Den evalueringa som no er til høyring vart varsla i St.meld. nr 7 (2008-2009) "Et nyskapende og berekraftig Norge".

SIVA presenterer seg sjølv på www.siva.no. Her er tenester og verkemiddel presentert med slike overskrifter:

- Internasjonalt
- Innovasjon
- Eigedom

SIVA sin aktivitet i Sogn og Fjordane pr 2010

SIVA har på oppmoding frå fylkeskommunen i oktober 2010 laga ein oversikt med korte kommentarar over aktiviteten i Sogn og Fjordane. Oversikten vert presentert i kortfatta form for å synleggjere omfang og innretning av SIVA sin aktivitet i fylket

Igangsette og pågåande engasjement	Evt. (korte) kommentarar
EIGEDOM	
- SIVA Lerum Eigedom	100%
- Dooria i Årdal	100%
- Norsun i Årdal	100%
- Luster Mekaniske	100%
- Bremar (Bremanger)	100%
- Flåm (Aurland Ressursutvikling)	37,5%
INNOVASJONSSELSKAP	
<u>Næringshagar:</u>	
- Aurland	Ordinær drift og posisjonerer seg mot nytt NH-program.
- Flora NH og Sunnfjord 2020	Ordinær drift i NH og posisjonerer seg mot nytt NH-program. Maritim industriinkubator i pilotfase
- Sandane	Ordinær drift og posisjonerer seg mot nytt NH-program.
- Stryn	Ordinær drift og posisjonerer seg mot nytt NH-program.
<u>Kunnskapspark/ Inkubatorar:</u>	

- KPSF med Fjord Inkubator	Ordinær drift og posisjonerer seg mot nytt inkubatorprogram. Mykje koordineringsarbeid i fylket. Aktivitet også innanfor Mat- og natur.
- Inkubator Vest	Redusert aktivitet (Stryn NH kjører noen av prosjektene vidare) Går nok mot avvikling.

ANDRE ENGASJEMENT:

Aktuelle engasjement som er til vurdering	Evt. (korte) kommentarar
- SF Teknologi (Førde)	Forankringsprosess – arbeider for å konkretisere innhald/ sammensetning
- Lutelandet Industripark	Beredskap i høve konkrete innspel
- Rutil- utvinning	Beredskap i høve konkrete innspel
- Sløvåg (Gulen og Masfjorden) industripark/ næringshage	Er i rute og klar for å oversende søknad til nytt program

Evalueringa av SIVA som er lagt fram i juni 2010

Evalueringa tek for seg perioden frå 2002 til og med 2008/2009. Oppdraget til evaluator (NIBR og Oxford Research) har vore delt i to hovudtema:

- Ei effektevaluering knytt til korleis SIVA oppfyller sine føremål.
- Basert på resultatane av effektevalueringa å vurdere korleis SIVA si verksemd bør innrettast i framtida.

Kort om hovudfunn og tilrådingar:

- Hovudkonklusjonen til evaluator er at SIVA oppnår sine mål på ein god måte og at selskapet forhold seg til rammer og føringar som er gitt for selskapet.
- 50% av selskapet sin aktivitet skjer i distrikta (der om lag 30% av folkesetnaden bur).
- Evaluator vurderer SIVA sitt engasjement som svært viktig for å realisere fysisk infrastruktur rundt om i landet og for etablering av såkalla innovasjonsselskap. Både bidrag i form av kompetanse og kapital har stor betydning.
- Det er positiv synergi mellom innovasjons- og eigeomsverksemda i selskapet.
- Evaluator tilrår at det vert sett nærare på organisering og finansiering av dei ulike innovasjonsselskapa. Desse har i dag ikkje eit tilstrekkeleg eige inntektsfundament..
- Evalueringa viser til at det kan vere utfordrande for SIVA både å skulle vere ein kommersiell eigeomsaktør og eit verkemiddel innan nærings- og distriktpolitikken. Evaluator konkluderer med at SIVA handterer dette på ein god måte.
- Evaluator finn at arbeidsdelinga mellom dei ulike nasjonale, offentlege verkemiddelaktørane framstår som "hensiktsmessig".
- Evaluator konstaterer at SIVA er ein liten aktør samanlikna med dei andre nasjonale verkemiddelaktørane og tilrår at SIVA enten får auka ressursar eller at ambisjonsnivået vert betre tilpassa ressursane som er tilgjengelege.
- SIVA bør i åra som kjem delta meir aktivt i den regionale partnarskapen for å sikre at nye initiativ vert tilpassa ulike regionale behov og at dei regionale aktørane støttar initiativa frå oppstarten av.

Innspel i samband med evalueringa:

Departementet ber om kommentarar til konklusjonane og tilrådingane innan 15/11 2010.

Innspel vert gitt innan fristen der vi gjer mersame på at vedtak i politisk organ vil bli ettersendt.

Spesielt ber departementet om vår vurdering av:

- Om SIVA sine verksemdsområde er samansette og prioriterte på ein god måte
- Om aktivitet og program er tilstrekkeleg for god måloppnåing
- Vår vurdering av grenseflatene mellom SIVA og dei andre verkemiddelaktørane og dette vurdert i høve behov i næringslivet i vår region
- Vår vurdering av grenseflata mellom SIVA og private aktørar
- Synspunkt på behovet for offentlig medverknad på SIVA sine verksemdsområde.
- Korleis bør selskapet innrettast i framtida.
- Kommenterarar og innspel på fritt grunnlag

SIVA og rolledeling i høve andre nasjonale verkemiddelaktørar

I dette avsnittet presenterer vi kort relevant informasjon om dei øvrige nasjonale verkemiddelaktørane for å kunne drøfte "grenseflata" mot SIVA.

Kommunal og regionaldepartementet omtalar rolledelinga mellom dei nasjonale verkemiddelaktørane slik i statsbudsjettet for 2011:

- SIVA skal legge til rette for infrastruktur og utvikle nettverk for å støtte bedrifter i ein tidleg fase.
- Forskningsrådet skal bidra til at det regionale næringslivet tek i bruk forskning for å stå best mogeleg rusta i konkurransen om utvikling av nye produkt og nye marknader.
- Innovasjon Norge skal mellom anna bistå med rådgjeving og finansiering av nye forretningsidear
- Verkemiddelaktørane samarbeider også på tvers av innsatsområde

I evalueringa av Innovasjon Norge som var ferdigstilt 15/8 2010 (Econ rapport R-2010-054 . tilgjengeleg på nettet¹ på og som vil bli lagt fram for politisk handsaming i seinare møte, vert det mellom anna skrive (kap 11):

- Evaluator har ikkje fått indikasjonar på at det er grenseflateproblem som krev vesentleg omlegging av ansvarsinndelinga mot SIVA og Norges forskningsråd
- Det viktigaste samarbeidsområdet mellom SIVA og Innovasjon Norge er innan programma "Arena" og "Norwegian Centre of Expertice"; aktivitet som også har grenseflate mot SIVA sin øvrige aktivitet innan utvikling av bedriftsnettverk og inkubatorar.
- Den kvinneretta SIVA-aktiviteten "Kvinnovasjon" vert trekt fram som eksempel frå Innovasjon Norge sentralt som eit av få døme på uklar ansvarsdeling.
- Det vert påpeika at det er lite samarbeid mellom Innovasjon Norge og SIVA på regionalt nivå. Dette skuldast i hovudsak at SIVA "ikke har noen omfattende regional representasjon"

I evalueringa av Innovasjon Norge vert det i kap 12 tilrådd at organisasjonen bør vidareutviklast som ein kompetanseorganisasjon med rådgjevingsansvar innanfor nærings- og innovasjonspolitikken. Evaluator tek til orde for at Innovasjon Norge utviklar ei pådrivarrolle dels i eigen regi og dels gjennom andre meir spesialiserte aktørar. Det vert vist til at utvikling av

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/horinger/horingsdokumenter/2010/Evaluering-av-Innovasjon-Norge-IN---Horing/horingsbrev.html?id=614727>

/ vidareutvikling av nettverk og konkurransedyktige næringsmiljø er ei oppgåve som krev ei slik aktiv pådrivarrolle.

SIVA ser det som ei viktig rolle å bygge innovative miljø. Også Norges forskingsråd har gjennom VRI-satsinga (sjå omtale i FT sak 34/10 om "Forskning og utvikling 2011 – 2014") som ambisjon å medverke til å utvikle regionale innovative miljø.

Det kortfatta innblikket i evalueringa av Innovasjon Norge vert teke med for seinare drøfting av grenseflata mellom SIVA og Innovasjon Norge (og Norges forskningsråd) innan arbeidsfeltet innovative / konkurransedyktige næringsmiljø.

Rådgevingsaktivitet frå offentleg delfinansierte innovasjonsselskap sett i høve tenester frå bedriftsrådgevingsbransjen.

Konkurransopolitikk og konkurranseregelverket er ikkje drøfta. I evalueringa av SIVA (men og i informasjon frå SIVAⁱⁱ) vert ulike innovasjonsselskap ofte framstilte slik:

- Innovasjonsselskapa skal ha høve til å vere kommersielle
- Dei treng tilstrekkeleg driftsfinansiering frå det offentlege

Temaet kan (minst) sjåast frå desse to synsvinklane:

- Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Utvikle ein politikk som gir "sunne konkurransevilkår" mellom selskap som mottok offentleg programfinansiering og den øvrige bedriftsrådgevingsbransjen ("utvikle privat kompetansebasert tenesteyting i distrikta")
- Fylkeskommunen som forvaltar: Følgje reglane om statstøtte / offentlege innkjøp.

I evalueringa vert det åtvåra mot at innovasjonsselskapa utviklar seg i retning "bedriftskonsulentselskap", men temaet konkurransepolitikk er ikkje drøfta.

3 VURDERING

Vurderinga tek utgangspunkt i spørsmåla Nærings- og handelsdepartementet ønskjer å få svar på; delt inn i dei følgjande 4 avsnitta.

3.1. Er SIVA-verkemidla viktige for Sogn og Fjordane ?

Fylkesdirektøren sluttar seg til hovudvurderinga i evalueringsrapporten om at SIVA gjer ein god og nyttig jobb ut frå gitte mål og rammer. Evalueringa fangar opp dei vesentlege vurderingane når det gjeld SIVA sin nytteverdi for vårt distriktsnæringsliv. Frå å spele ei rolle som tilretteleggar gjennom industrivekstanlegg, har SIVA endra profil med tida og lagt meir vekt på kompetanse og nettverk som verkemiddel. SIVA har tilpassa seg endringar i næringslivet og lagt vekt på å vere nyttige for dei framveksande tenesteytande- og kreative næringane. Vidare fortener SIVA ros for å lansere nye verkemidlet i det rommet som eit stadig meir komplisert EØS-basert konkurranseregelverk avgrensar og/eller stiller formalkrav til.

Fylkesdirektøren ser aktiviteten innan eigedom som godt innarbeidd og ei viktig offentleg tilretteleggingsoppgåve for distriktsnæringslivet. Industriutvikling er viktig for Sogn og Fjordane og eigedomsverkemidla er godt innretta mot vekstorienteerte industribedrifter. Evalueringa peikar på positive synergjar mellom eigedoms- og innovasjonsaktiviteten. Vi ser dette som ei viktig rolle og ei oppgåve som SIVA har gode føresetnader for å lukkast med.

ⁱⁱ T.d.: <http://www.siva.no/sivabas/nyheter.nsf/main/FC4E06F1E745F1CBC1256E7C00217EE6?opendocument>

Innovasjonsverkemidla er av relativt nyare dato. SIVA har teke ei rolle i å introdusere og vidareutvikle selskap som verkemiddel. Organisasjonen har vore eksperimentell og medverka til å prøve ut ein moderne infrastruktur tilpassa kompetanseintensive bedrifter og –etablerarar. SIVA har kunna dra fordel av å vere ein liten organisasjon med ei brei kontaktflate og som kan "snu seg raskare rundt" enn det dei store verkemiddelaktørane har kunna.

Av fleire grunnar er innovasjonsverkemidla meir kompliserte og meir utfordrande m.o.t. samordning. Utfordringar dette skaper vert nærare drøfta i dei to neste avsnitta.

3.2. Oversiktleg verkemiddelapparat

Både i evalueringa av SIVA og i evalueringa av Innovasjon Norge er budskapet at arbeidsdelinga er rimeleg klar. Sett frå vår synsstad er ikkje biletet så eintydig som det vert framstilt frå nasjonal ståstad. Fragmenteringa syner seg særleg innan arbeidsfeltet "utvikle innovative næringsmiljø":

- Forskringsrådet set samhandlinga mellom forskingsmiljø, verkemiddelapparatet og næringslivet på dagsorden i VRI-programmet
- SIVA utviklar innovative miljø gjennom kunnskapsparkar m/ inkubatorar og næringshagar m.m.
- Innovasjon Norge har ei rekke initiativ som har samarbeid mellom bedrifter og utvikling av relasjonar til forvaltninga og kunnskapsmiljøa. I evalueringa av Innovasjon Norge vert det teke til orde for å styrke ei slik pådrivarrolle.
- Dei nasjonale institusjonane samarbeider om ARENA-programmet og programmet "Norwegian Centres og Expertise".

Alle verkemidla eller verkemiddelaktørane i oversikta ovanfor kan t.d. brukast i ei fylkessatsing på reiseliv eller i ei satsing på entreprenørskap. Verkemidla vert lansert ukoordinert. Fylkespartnarskapen må tilpasse seg søknadsfristar. Vi ønskjer oss eit nasjonalt verkemiddelsystem der forskingsrådet, SIVA og Innovasjon Norge i sterkare grad kan kombinere verkemidla og med betre høve til regional tilpassing.

3.3. Innovasjonsselskap og konkurransepolitikk

Fylkesdirektøren vurderer det som ein mangel ved evalueringa at konkurransepolitiske omsyn ikkje har vorte vurderte i høve innovasjonsselskap som verkemiddel. Innovasjonsselskapa driv økonomisk aktivitet; dei tilbyr tenester i ein marknad. Samstundes er selskapa oppretta som eit verkemiddel for å motverke "marknadssvikt". Det er openbert ein krevjande balansegang å trekke opp grenselina mellom "verkemidlet (infrastrukturen) innovasjonsselskap" og "marknadsaktøren innovasjonsselskap". Fylkeskommunen har målsettingar om å utvikle forretningsmessig tenesteytande næringar (t.d. bedriftsrådgevingibransjen) og må ha ein politikk som legg til rette for konkurranse om oppdrag der dette er naturleg.

I tillegg kjem regelverka om offentleg støtte og om offentlege innkjøp. Vi opplever at ulik ekspertise på nasjonalt nivå er usikre; særleg på korleis statstøtteregelverket skal brukast i høve offentleg initierte innovasjonsselskap.

Evaluator ser trong for å sjå nærare på modellar for finansiering av innovasjonsselskap. Dette støttar vi. Ein slik gjennomgang bør inkludere:

- Klargjere omgrepet driftsstøtte generelt og ved å utvikle modellar for langsiktige satsingar spesielt (t.d. 10-årige program)
- Sidan SIVA sine innovasjonsselskap vert delfinansierte med fylkeskommunale midlar (oftast frå statsbudsjettet kap 551 post 60 og 61), bør notifiseringsprosessen i høve EØS inkludere den totale offentlege finansieringa og såleis fjerne all tvil om regeltolking knytt

til lovleg offentlig støtte. Fylkesdirektøren ønskjer at fylkeskommunen skal ha ei finansieringsrolle ved utvikling av ”innovasjonsinfrastruktur” (som t.d. næringshagar) for å sikre regional tilpassing og forankring. Vi nemner dette sidan det har vore teke opp som problemstilling at slik finansiering kun skal gå gjennom nasjonale verkemiddelaktørar.

- Det er nødvendig å formulere ein konkurransepolitikk som klargjer kva som er akseptert som infrastrukturtenester og kva som er kommersielle tenester. I evalueringa av Innovasjon Norge – avsnitt 12.1.6 – er det gjort vurderingar om at det er ”stort tilbod av utviklingsaktørar som Innovasjon Norge bør benytte”. Også SIVA må utvikle ein politikk der kvalifiserte private bedriftsrådgjeverar vert brukte som operatørar. Ein slik politikk må ta omsyn til at marknadsgrunnlaget og dermed at trong for å kompensere ”marknadssvikt” for tenester er ulikt i Sogn og Fjordane og i sentrale strøk.
- Offentleg finansierte innovasjonsselskap deltek i konkurranse om oppdrag. Rutinar som hindrar kryssubsidiering må på plass. Kontroll med dette er mest naturleg lagt til SIVA. Vi må unngå kompliserte ordningar som fører til at det vert brukt unødig energi på regeltolking.

Vi må komme vekk frå dagens praksis der innovasjonsselskapa på den eine sida vert framstilte som kommersielle og på den andre sida ”skal ha” offentlig finansiering av drifta. Skiljet infrastrukturoppgåver og kommersiell aktivitet må framstillast tydeleg.

3.4 Korleis bør SIVA innrettast i framtida.

Fylkesdirektøren tilrår følgjande om framtidig innretting av SIVA:

- SIVA sin identitet bør utviklast med basis i egedomsengasjementet og innovasjonsaktivitet som er knytt til å utvikle synergjar mellom egedoms- og innovasjonsaktiviteten.
- SIVA sin innovasjonsaktivitet må ha tydeleg ”infrastrukturkjenneteikn” og utviklast i ”rommet” mellom fylkeskommunen / Innovasjon Norge på den offentlege sida og bedriftsrådgjevingensbransjen på den kommersielle sida.
- Vi ser nytten av SIVA som ein organisasjon med storleik om lag som i dag slik at styrken blir å kunne snu seg raskt rundt og å vere eksperimentelle og innovative. I eit slikt perspektiv må SIVA kunne gi slepp på ”mogne” innovasjonsverkemiddel og alt etter verkemidlet sin karakter overføre desse til forvaltning enten hos fylkeskommunen, hos kommunen eller hos Innovasjon Norge.
- Fylkeskommunen vil vere positive til ei utvikling der Innovasjon Norge i større grad er ein pådrivar og brukar verkemiddel for utvikling av konkurransedyktige innovasjonsmiljø. SIVA må – i tråd med resonnementet i førre strekpunkt - kunne tilpasse seg ei slik mogeleg utvikling.
- Vi tilrår ikkje at SIVA bygger opp eigne regionale apparat, men brukar fylkeskommunen eller Innovasjon Norge som lokale kontaktpunkt basert på forpliktande avtalar.
- SIVA må prioritere det regionale partnerskapsarbeidet høgare. Samarbeidsavtalar med fylkeskommunane bør generelt bli meir forpliktande for SIVA. Vi er godt nøgde med samarbeidet om avtale for 2011 .

4 KONKLUSJON

Det er viktig for eit fylke som Sogn og Fjordane å arbeide godt saman med nasjonale verkemiddelaktørar med spesialkompetanse og som tek ansvar for å tilrettelegge nasjonale læringsarenaer. Vår hovudvurdering er at den samla krafta til Innovasjon Norge, Norges Forskningstråd og SIVA er god. Dei nasjonale verkemiddelaktørane må vere godt koordinerte og ha tydeleg oppdrag om å samarbeide med fylkeskommunane ut frå regionale mål og strategiar.