

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep

0030 Oslo

Att.: Jostein Djupvik



Deres ref.:

Vår ref.:
STAB/BK

Oslo, 29. august 2003

Utkast til lov om ny enhet for innovasjon og internasjonalisering - høringsuttalelse

Det vises til utsendt høringsnotat av 3. juli 2003 vedr. lov om ny enhet for innovasjon og internasjonalisering. SNDs uttalelse vil følge disposisjonen i høringsnotatet.

1. Innledning

Innledningsvis vil SND gi uttrykk for støtte til Stortingets beslutning om opprettelse av den nye enhet som særlovsselskap. SND har gjennom ti år gode erfaringer som særlovsselskap regulert gjennom SND-loven.

SND-loven har dannet grunnlag for det foreliggende lovutkast. Det vesentlige ved dette valg er parallelliteten til en ordinær selskapsstruktur som setter klare grenser for selskapsorganenes ansvar og myndighetsutøvelse. Lovutkastet skiller mellom statens eiermyndighet og styrets og administrerende direktørs drifts- og forvaltningsansvar. Som forvalter av offentlige midler, har staten som eier behov for en sterkere styring av selskapets virksomhet enn det styring gjennom vedtak i generalforsamling gir eiere i et aksjeselskap. Særloven balanserer dette forhold.

Det er en styrke at loven har en generell utforming og er lagt tett opp til den ordinære selskapslovgivning. Som SND-loven hjemler lovutkastet rett til å utarbeide nærmere retningslinjer for virkemiddelbruk og særordninger. Denne fleksibilitet i SND-loven, har gjort det mulig bl.a. å gjennomføre de mange integreringer og omstillinger uten lovendringer. Det må antas også i fremtiden å være behov for fleksibilitet i forhold til utformingen av virkemiddelapparatet og dens oppgaver.

Selskapsstrukturen legger et tydelig resultatansvar på styret. Den nye enhet får et omfattende virksomhetsansvar både forretningsmessig og sektorpolitisk. Rammebetingelsene vil legges både av sentrale og regionale offentlige myndigheter og vil til dels være avtalebasert. Det er særdeles viktig at enheten har en styringsform hvor ansvarslinjene er klare og styret har frihet til raskt å kunne tilpasse seg endrete rammebetingelser.

2. Innretning og virkemidler

Formålsbestemmelsen i § 1 er gitt en kortfattet og god formulering som en syntese av formålene til de fire integrerte enheter. Lønnsomhetsbegrepet ligger som en grunnsten for virksomheten. SND ser det også som viktig at det uttrykkes forventninger til enheten som aktiv pådriver i forhold til formålene.

Det er en fordel at formål og målgrupper ikke er nærmere detaljert utdypet i lovteksten, men kun angir rammer for virksomheten. Dette gir handlingsrom i forhold til skiftende omstendigheter og behov. Samtidig vil forarbeidenes angivelse av målgrupper, ligge som klare føringer for virksomheten. De mer kortsiktige politiske målsettinger vil komme i de årlige tildelingsbrev og i selskapets egen strategi med prioriteringer av satsingsområder.

SND støtter også at selskapets virkemidler i lovens § 10 er formulert på et overordnet nivå og at selskapet gis stor frihet i å utforme bruken og sammensetningen av virkemidlene.

I høringsnotatet uttrykkes at selskapet skal være en proaktiv aktør og premissgiver for utvikling av nettverk og samspill mellom myndigheter, forsknings- og kompetansemiljøer og næringslivet. Slikt nettverksarbeid skal foregå på både regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. I forhold til SND og nå til den nye enhet er det uttrykt forventninger og krav om å betjene sentrale og regionale myndigheter med erfaringer og kunnskap som grunnlag for politiske beslutninger på områdene nevnt i § 1. Dette er en oppgave som ikke kommer tydelig frem verken i forarbeidene eller loven. SND vil peke på at dette arbeidet har en kostnadsside hvor også virkemidlene må kunne anvendes. SND foreslår derfor at det i § 10 om selskapets virkemidler legges til et punkt fem "Premissgiving og kunnskapsformidling til nasjonale og regionale myndigheter".

Lovutkastets § 8, 2. ledd gir på samme måte som i SND-loven, hjemmel for at det departement eller den offentlige aktør som yter lån eller tilskudd til selskapet, kan fastsette nærmere regler for bruk av midlene. Det nye selskapet vil bli tilført midler fra flere departementer som hver for seg vil fastsette regler og føringer for anvendelsen av midlene. Dette skjer gjennom forskrifter og retningslinjer, og gjennom de årlige tildelings- og disposisjonsbrev fra hvert av departementene.

Dette har for SND medført et alt for omfattende målhierarki med til dels detaljerte føringer. I St. meld. nr 36 (2000-2001) SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv pekes på at målstrukturen som inneholdt 181 mål, må forenkles. Tildelings- og disposisjonsbrev må i større grad samordnes mellom departementene og departementene må styrke og videreutvikle koordineringen i mål- og resultatstyringsprosessen. Det nye selskapet får et ennå større virksomhetsområde. Dette vil stille ytterligere krav til departementenes samordning av og konsistens i mål og styringsstrukturer. Styringen må skje på et overordnet plan med basis i formålsparagrafen. Det nye selskapet må ha større frihet til å vurdere hvordan målene skal nås. De årlige rammer må ikke følges av detaljerte føringer.

3. Organisatoriske og finansielle forhold

Den nye særloven legger opp til den samme styringsstruktur som SND har hatt god erfaring med. Det helt sentrale er styrets helhetlige ansvar for ledelse og drift av selskapet innenfor lov, vedtekter, forskrifter og generelle retningslinjer som settes av eier og de departementene som tilfører selskapet midler. Beslutninger i enkeltsaker skal baseres på en bred faglig vurdering i selskapet.

SND vil fremheve som særlig viktig departementets kommentar til § 17 hvor det uttales at det er en forutsetning at styrets myndighet ikke begrenses ved at departementet eller Regjeringen treffer avgjørelser i enkeltsaker. Som bakgrunn for denne formuleringen ligger en erkjennelse av at eier kan instruere styret også i enkeltsaker. Dette må i så fall skje gjennom vedtak i foretaksmøtet. En tilsvarende klar intensjon lå også i forarbeidene til SND-loven og erfaringene viser at denne forutsetningen er fullt respektert.

Lovutkastet foreslår at styret skal ha minst 8 medlemmer. Det vil innebære et stort styre, men med den bredde i virksomheten som selskapet får, vil behovet for representasjon av ønsket kompetanse i styret fordele dette antall. For å etablere et ansvarlig og effektivt styre, bør det imidlertid heller ikke være større.

SND støtter forslaget om at de ansatte har to fullverdige medlemmer i styret. Dette er i samsvar med representasjonen i private selskaper på samme størrelse og en går bort fra ordningen i SND hvor de ansattes to representanter supplerer styret i administrative saker. Vi ser ikke grunnlaget for å differensiere styredeltagelsen etter sakens art.

SND finner ikke behov for å kommentere øvrig bestemmelser i lovutkastets kap. 4 som gjelder regler for saksbehandling, møter, myndighetsdeling mellom styret og administrerende direktør og representasjonsretten. Bestemmelsene tilsvarende i all hovedsak reglene i SND-loven og bestemmelsene i den alminnelige selskapslovgivning. Det er i seg selv en styrke ved loven at annen lovgivning og rettspraksis knyttet til denne, kan anvendes ved utfylling og tolking av bestemmelsene i særloven.

Distriktskontorene

Lovutkastets § 11 fastsetter at selskapet skal samarbeide med det regionale nivået i offentlig sektor. Samarbeidet skal baseres på avtaler. Med "det regionale nivå" menes p.t. primært fylkeskommunene. SND støtter lovens formulering som dekker mulighetene for andre samarbeidsparter, både fylkesovergripende og kommunalt tilknyttede.

I utredningene og i Stortingets behandling av St. prp.nr. 51 er det lagt stor vekt på den nye enhetens sterke brukerfront hjemme og ute. Dette forankres ikke i loven, og vektlegging av denne del av det nye selskapet kommer derved lite frem i høringsnotatet. SND vil sterkt fremheve betydningen av det regionale nettverket og den kundenærhet dette representerer. Den nye enheten skal ha en "inngangsdør" i samtlige fylker og det er SNDs klare oppfatning at det må knyttes regionale beslutningsnivåer til alle fylkesenhetene. Dette er strukturer som er så viktige i det fremtidige virkemiddelapparatet at det ikke alene bør være selskapets styre som har den fullstendige beslutningsmyndigheten. Det bør imidlertid ikke nedfelles i loven. Vårt forslag er at denne hovedstrukturen nedfelles i selskapets vedtekter. Endringer i den overordnede organisasjonsstruktur, vil da sikres en politisk medvirkning ved at vedtektsendringer må besluttet i foretaksmøtet. Vedtektenes formuleringer må ikke være slik at styret ikke gis rom til å gjøre nødvendige organisatoriske tilpasninger.

(Forslag til formulering i vedtektene: Selskapet skal ha kontor i alle fylker og det skal være regionale styrer som oppnevnes av selskapets hovedstyre.)

(Gjeldene vedtektsbestemmelse for SND i § 2.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds forretningskontor er i Oslo. Fondets styre kan etablere regionale kontorer og oppnevne regionale styrer.)

Fylkeskommunen er styrket som regional utviklingsaktør og oppdragsgiver. Fra 2004 vil fylkeskommunene stå fritt i valg av operatør for sine virkemidler. For det nye selskapet innebærer dette store utfordringer både i rollen som operatør, og som kunnskapsleverandør. Organisatorisk og administrativt vil det kreve betydelige ressurser å etablere avtaler med alle fylkeskommuner med ulike krav og forventninger. Den nye enhet må ha frihet til å kunne tilpasse seg endrete rammer på regionalt plan. Det er derfor viktig slik departementet foreslår, å gi selskapet stor frihet til å fastsette organisering av distriktskontorer og sammensetningen av distriktsstyrer. Ressurstilgangen til SND har variert både mht. virkemiddelrammer og administrasjonsbudsjett, og SND har måttet tilpasse organisasjonen etter dette. SNDs

tilstedeværelse i fylkene er likevel ikke redusert, men det har medført endret intern ressursforvaltning, spesialisering og oppgavedeling.

De regionale styrene vil være aktive knutepunkter mellom regionalmotiverte tiltak og sentrale tiltak/føringer. For å videreutvikle et enda bedre integrert samspill mellom sentral og regional næringspolitikk, trenger selskapet regionale styrer oppnevnt av hovedstyret. De regionale styrene vil også ha ansvar for å bringe næringsutviklingen utover administrative grenser. Her vil styrene ha en unik oppgave som verken kommunene, fylkeskommunene eller hovedstyret kan ivareta på en god nok måte.

Sammensetningen av distriktsstyret må skje på grunnlag av regionens utfordringer ikke etter en felles mal for hele landet med ensartet representasjon fra interesseorganisasjoner. Det vil være i selskapets interesse å finne frem til det distriktsstyret som best fyller rollen i det regionale nivået. Dette vil neppe innebære de store endringer fra nåværende sammensetninger. Behovet for nær kontakt og samhandling med fylkeskommunene har vært viktig og vil i den fremtidige struktur, være enda viktigere. Derfor vil det være naturlig å videreføre fylkeskommunenes representasjon i distriktsstyrene. Det samme gjelder representasjon fra arbeidslivets hovedorganisasjoner. For øvrig bør styrets kompetanse reflektere de oppgaver enheten skal ivareta, ved representasjon av viktige næringslivsbransjer, internasjonaliseringskompetanse, strategiske samarbeidsparter og nettverksaktører i regionen. Særlig viktig vil være samarbeidet med innovasjonsmiljøer som forskningsinstitusjoner, universiteter og høyskoler. Landbruket vil være en tung aktør i store deler av landet slik som nevnt i høringsnotatet. For enkelte regioner vil likevel andre deler av primærnæringen være en viktigere aktør i styret.

Det vil fortsatt være behov for å innhente forslag til styremedlemmer fra interesseorganisasjonene.

For å få til et helhetlig virkemiddelapparat med en god sammenheng mellom nasjonal næringspolitikk og en differensiert og regionalt tilpasset næringsutvikling, er det av avgjørende betydning at det nye selskapets hovedstyre sitter med det totale ansvar. Det vil si at det er hovedstyret som oppnevner distriktsstyrene, har ansvar for, følger opp og kontrollerer den samlede virksomhet.

Forholdet til utenriktjenesten

SND slutter seg til at administrative og organisatoriske forhold knyttet til selskapet og utenriktjenesten avtalesbaseres og ikke reguleres ved lovgivning.

Arbeidslivsmessige spørsmål

SND er enig i at opprettelsen av det nye selskap innebærer en virksomhetsoverdragelse i forhold til alle enhetene som inngår og at arbeidsmiljølovens kapittel 12 A regulerer arbeidsgivers og arbeidstakernes rettigheter og plikter.

Det forutsettes at de pensjonsrettigheter som ansatte i SND allerede har opparbeidet før integrasjonen i ny enhet, videreføres i det nye selskapet.

Overgangsbestemmelsene for ansatte i SVO er i samsvar med lovgivning og tidligere praksis ved virksomhetsoverdragelse som omfatter statstjenestemenn.

Økonomi

Bestemmelsene om virksomhetens kapital er regulert i lovens §§ 7-9 og er i hovedsak sammenfallende med tilsvarende bestemmelser i SND-loven. Vi merker oss som positivt at

lovteksten åpner for private innlån og at selskapet kan operere tilskudd fra private. Dette gir selskapet fleksibilitet mht. kapitaltilgang hvis omstendighetene skulle tilsi dette.

I departementets høringsnotat (under punktet om økonomi side 6) vises til at det nye *"selskapet vil ha behov for noe egenkapital"* og at *"all kapital i SND og SVO føres over til selskapet"*.

SND vil i den sammenheng understreke at egenkapitalen i det nye foretaket må stå i et rimelig forhold til de samlende aktiviteter selskapet skal utøve og den risiko selskapet samlet sett vil påta seg. Den innebærer en aktiv oppkapitalisering av selskapet ut fra de aktiviteter og rolle dette skal ha.

I den anledning vil vi peke på at Norges Turistråd og Norges Eksportråd også i dag har hatt behov for egenkapital til å dekke den risiko som lå i disse virksomhetene. Således vil en overføring av egenkapitalen i kun SND og SVO ikke være tilstrekkelig.

Etter vår vurdering må behovet for ny egenkapital i det nye selskapet være basert på en vurdering av følgende faktorer :

a) Omfang og drift av lavrisiko ordningen

Det er først om fremst det nye selskapets drift og forvaltning av lavrisikordningen som vil være bestemmende for behovet for egenkapital. Slik lavrisikordningen er innrettet i dag , bør det nye selskapet ha en egenkapitalen knyttet til denne som tilsvarer ca 8%. Dette skal dekke den risiko som ligger i ordningen og er i samsvar med Kredittilsynets krav overfor private finansieringsinstitusjoner. Vi vil peke på at eventuelle krav til utbytte fra denne ordningen vil, alt annet like, stille større krav til egenkapital.

b) Drift av risikolåneordningene

Risiko for tap på risikolåneordningene utover det som er forutsatt dekket gjennom tilført tapsfond, er p.t. ikke ubetydelig. Dagens konjunktursituasjon og de konsekvenser dette har hatt for norsk næringsliv, reflekteres i SNDs tapsavsetninger.

Ved endring 1.1.02 fikk SND selv et ansvar for å dekke tap utover tildelte tapsfond. Skal nytt selskap overta et slikt ansvar må det forutsettes at selskapet tilføres ekstraordinære tapsfondmidler som samlet sett reflekterer den reelle risiko som nå ligger i risikolåneporteføljen (jfr inngitt beregninger). Under forutsetning av slike tap finansieres gjennom særskilte tapsfondbevilgninger, kan de holdes utenfor de vurderinger som må gjøres av det nye selskapets egenkapital.

c) Omfang av "kommersiell" drift

Det nye selskapet vil ha inntekter gjennom statlige bevilgninger, fra privat næringsliv og fra samarbeidspartnere. Både SND, Norges Turistråd og Norges Eksportråd har slike inntekter i dag.

Det er heftet risiko til (bortfall av) slike inntekter. Driften av disse aktivitetene kan dermed resultere i underskudd i et enkelt år til tross for tiltak for å tilpasse virksomhetens kostnadsprofil til et slikt inntektsbortfall. Tilsvarende kan det oppstå (ekstraordinære) driftskostnader som ikke (i samme regnskapsår) har dekning av inntektssiden. I tillegg vil

enkelte kostnader ha en valutarisiko. Denne samlede risikoen må avdekkes gjennom tilføring av en egenkapital som står i forhold til denne risikoen.

Risikoen for driftsunderskudd vedrører også risikolåneordningene.

Det kan finnes flere "regimer" for dekning av eventuell underdekning i enkelte regnskapsår for det nye foretaket. Det er imidlertid naturlig at eventuell underdekning på driften dekkes mot egenkapitalen og tilsvarende at egenkapitalen styrkes i år med overskudd på driften. Eie av eget bygg/hovedkontor vil også påvirke behovet for egenkapital.

Vi tar forbehold om at vi ikke kjenner de øvrige institusjonene godt nok.

SND forutsetter at det nye selskapet etableres med en egenkapital som balanserer den samlede risiko på en slik måte at selskapet kan sikres økonomisk handlefrihet i årene fremover.

4. Forholdet til annen lovgivning

- SND slutter seg til departementets begrunnelse for at forvaltningslovens bestemmelser ikke skal komme til anvendelse på det nye selskap, jf. merknadene til lovens §6. Vi anser det hensiktsmessig at loven uttrykkelig fastsetter at dette også gjelder når selskapet treffer enkeltvedtak på vegne av staten.
- I høringsnotatet er det uttrykt at "det legges opp til å videreføre SNDs forhold til offentlighetsloven i særloven for det nye selskapet". I utkastet er det ikke tatt med noen bestemmelse om at unntaket for konkrete søknader om finansiering, ikke skal gjelde i bygdeutviklingssaker (BU-saker). Etter SND-lovens § 6 gjelder offentlighetsloven fullt ut for BU-saker. For den nye enhet legges det opp til at unntaket fra offentlighet i saksbehandlingsprosessen også skal gjelde BU-saker og derved at alle konkrete saker kan behandles likt. I BU-saker vil dette innebære visse begrensninger med hensyn til offentlighet i forhold til gjeldende regler i SND-loven. SND finner det hensiktsmessig med enhetlige regler for alle typer konkrete saker i forhold til offentlighet og slutter seg til departementets forslag. På bakgrunn av at det i SND-lovens § 6 uttrykkelig fremgår at offentlighetsloven gjelder fullt ut i BU-saker, er SND av den oppfatning at denne endringen bør komme til uttrykk i forarbeidene til den nye særloven.
- SND slutter seg også til de øvrige bestemmelsene i lovutkastets § 6 som er videreføringer av SND-lovens bestemmelser om forholdet til lov om finansieringsvirksomhet, tjenestetvistloven og tjenstemannsloven.
- Verdipapirhandelsloven kap. § 2a om adgangen for ansatte m.v. i visse foretak til å foreta egenhandel med verdipapirer omfatter SND. Departementet har foreslått å opprettholde dette for den nye enhet.

SND vil be om at det i vphl. §2a-1 ikke tas inn bestemmelse om at dette kapittel skal gjelde for den nye enhet. Loven innebærer omfattende reguleringer av ansattes og tillitsvalgtes egenhandel bl.a. regler om holdeplikt. Rapporteringsplikten for den nye enhet vil omfatte styret, øverste ledelse og de som arbeider med og har normalt innsyn i investeringstjenester eller forvaltning av finansielle instrumenter for foretaket. Det skal også rapporteres om disses handel for nærstående.

Bestemmelsen om SND kom inn i loven da SND Invest AS var eiet av SND. I dag har SND egenkapital som virkemiddel kun innenfor virksomheten knyttet til

investeringsfondene for Nordvest-Russland og Øst- og Sentraleuropa. Dette vil være en meget liten aktivitet innenfor den nye enhets brede virksomhet. Den nye enhet vil ha et ganske annet hovedfokus enn den virksomhet reglene for egenhandel tar sikte på å regulere. Det er også under overveelse å overføre investeringsfondenes aktivitet til annen enhet. Det vil da med de virkemidler som i dag foreligger, ikke drives investeringer med egenkapitalinstrumenter i det nye selskapet.

Etter vphl. § 2a-1, 2. ledd kan departementet ved forskrift bestemme at reglene om ansattes egenhandel skal gjelde for andre som arbeider med forvaltning av offentlige midler. Vi vil foreslå at behovet for bestemmelser for den nye enhet blir vurdert konkret med hjemmel i denne bestemmelse.

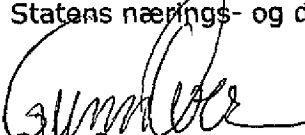
5. Merknader til enkelte paragrafer

Våre kommentarer til bestemmelsene er i hovedsak knyttet til det som er uttalt foran. Her vil vi bare fremkomme med noen bemerkninger til enkelte bestemmelser som ikke naturlig inngikk foran.

Lovutkastets § 24 fastsetter at selskapet skal ha egne etiske retningslinjer. Disse skal omhandle selskapet som sådan og de ansattes virke på vegne av selskapet.

SND har i dag egne etiske retningslinjer for de ansattes virke. Den nye bestemmelsen går lenger ved at den oppfattes slik at det vil stilles krav til etikk i selskapets virkemiddelbruk. Miljøhensyn er et ledd i SNDs vurdering av et prosjekt, men forhold som gjelder menneskerettsspørsmål, spørsmål knyttet til "næringslivets sosiale ansvar" kan gi vanskelige avgrensninger i forhold til hva virksomheten skal ta hensyn til og stille organisasjonen overfor ytterligere krav til undersøkelser og informasjon. Det kan synes noe lettvtint å fastsette en slik bestemmelse uten en mer inngående vurdering av hva bestemmelsen er ment å fange opp.

Med vennlig hilsen
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond



Gunn Ovesen
adm. direktør

