

Saksbehandlar: Jan Heggheim, Nærings- og kulturavdelinga
 Sak nr.: 19/12736-1

Områdegjennomgang av det næringsretta verkemiddelapparatet

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Fylkeskommunane stør ein heilskapleg gjennomgang av verkemiddelapparatet.
2. Fylkeskommunane legg til grunn at endringane vil støtte opp under måla med regionreforma og stø fylkeskommunane si regionale samfunnsutviklarrolle.
3. Fylkeskommunane sin eigardel i Innovasjon Norge bør behaldast, ev. styrkast.
4. Fylkeskommunane gjer framlegg om ein alternativ modell, basert på dagens arbeidsmåtar (jf. kap. 5 i saksframstillinga).
5. Fylkeskommunane sitt høve til å påverke utforminga av nasjonale verkemiddel må styrkast gjennom utforming av nasjonale programstyre, der fylka vert gjevne reell påverknad.
6. Fylkeskommunane må få høve til å disponere næringsretta økonomiske verkemiddel frå staten til bruk i aktivitetar som stør fylkeskommunane sine oppgåver relatert til strategisk retning, mobilisering og koordinering.
7. Fylkeskommunane stør at Siva vert lagt inn i Innovasjon Norge.
8. Fylkeskommunane stør at den nasjonale reiselivsprofileringa vert utgreidd med mål om å skilje denne ut i eiga eining.
9. Fylkeskommunane meiner mandatet i områdegjennomgangen er for snevert og ber om at også andre ordningar og virkemiddel vert vurderte, t.d. ordningar under Enova og kompetansevirkemiddel.
10. Fylkeskommunane finn det naturleg å ta ei rolle i utviklinga av nye kunnskaps- og innovasjonssenter gjennom å overta delar av eigeomsdivisjonen i Siva.
11. Fylkeskommunane vil også understreke betydninga kommunane har for gründarar og næringslivet elles.
12. Fylkeskommunen forventar å bli direkte involvert i den vidare prosessen.

Vedlegg:

1. Invitasjon til innspill - områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet.
2. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

SAKSFRAMSTILLING

Samandrag

Hausten 2018 sette regjeringa i gang ein områdegjennomgang av det næringsretta verkemiddelapparatet. 8. november låg det føre ein rapport med tilrådingar. Det er føresett at aktuelle partar kan gje sine innspel til denne rapporten, og frist er sett til 20. desember. Denne saka er ei felles innstilling til tilbakemelding frå fylkeskommunane, utarbeidd av ei gruppe med fylkeskommunale medlemmer, i regi av KS.

Det er bakgrunnen for resten av saksframstillinga er skriven på bokmål.

1. Innledning

Høsten 2018 utlyste Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet et anbud for en områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Oppdraget ble gitt til Deloitte, sammen med Menon Economics og Oxford Research. Prosjektet skulle etablere et

kunnskapsgrunnlag for hvordan det næringsrettede virkemiddelapparatet kan legge mest mulig til rette for verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Gjennomgangen skulle også synliggjøre hvor det er mulig å effektivisere ressursbruken uten at måloppnåelsen ble redusert. Videre skulle arbeidet bidra til kunnskap om hvordan en kan oppnå en klarere ansvars- og oppgavedeling mellom staten og fylkeskommunene.

Etter flere år med fremvekst av ulike ordninger og en manglende overordnet vurdering av hvordan de ulike ordningene og aktørene hang sammen så departementet behov for en slik gjennomgang. Samtidig pekte Stortinget, ifm. behandlingen av regionreformen, på overføring av oppgaver på næringsområdet som viktige deler av regionreformen. Denne forutsetningen ble også lagt til grunn i anbudet:

"Fylkeskommunene skal styrkes som næringspolitisk aktør ved at det flyttes oppgaver. Det skal særlig ses på utflytting av oppdragsgiveransvaret for virkemidler knyttet til småbedrifter og lokale/regionale formål."

I sin felles tilbakemelding til anbefalingene fra konsulentene er fylkeskommunene opptatt av de, i tillegg til økt oppdragsgiveransvar, må ha en tydelig posisjon og egne virkemidler for å kunne fylle rollen som samfunnsutvikler. Fylkeskommunene må selv kunne utforme og forvalte virkemidler og kunne gi oppdrag til andre aktører enn Siva/IN.

1.1 Flere ordninger og virkemidler kan regionaliseres - En offensiv virkemiddelpolitikk

Dersom regjeringen mener alvor med regional satsing, er det naturlig å forsterke verktøykassen med virkemidler, også fra andre sektorer. Siden det er regjeringen som gjennomfører gjennomgangen, bør det være problemfritt å legge ut virkemidler som sorterer under andre departement enn oppdragsgiver for denne gjennomgangen. Næringspolitikken samspiller med en rekke tilknyttet politikkområder. Som et minimum skulle fylkeskommunene sett at gjennomgangen også inkluderte deler av porteføljen til Enova, kompetansevirkemidler f.eks. under Kompetanse-Norge og en større del av de næringsrettede forskningsvirkemidlene.

1.2 Fylkeskommunenes involvering i områdegjennomgangen – videre arbeid

Fylkeskommunene er blitt orientert om arbeidet jevnlig og har gitt innspill til konsulentene når disse har kommet til milepæler i sitt arbeid. Konsulentene har også gjennomført en survey hos alle fylkeskommunene og invitert til to arbeidsverksteder for fylkeskommunene. Rapporten ble overlevert fra konsulentene 8. november. Samme dag la Nærings- og fiskeridepartementet rapporten ut på høring, med **frist for innspill 20. desember 2019.**

Fylkeskommunene og KS legger til grunn at de vil bli involvert når regjeringen nå skal vurdere og følge opp anbefalingene fra konsulentene. Dersom regjeringen vil innstille på å ta bort det fylkeskommunale eierskapet i Innovasjon Norge er dette en sak som også vil kreve stortingsbehandling.

2. Samfunns- og næringsutvikling

2.1 Hagen-utvalgets anbefalinger

Hagenutvalget la i vinteren 2018 frem en rapport som med utgangspunkt i fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle drøftet hvordan denne kunne forsterkes ved samordning av ressurser i fylkene. I sum betyr dette hvordan samferdsel, kompetanse, kultur, næring, klima og ressurssspørsmål kan danne utgangspunkt for strategisk retning, mobilisering og samordning i de nye regionene. Hagenutvalget anbefalte blant annet følgende som er relevant for områdegjennomgangen av virkemiddelapparatet:

- Midler til virkemiddelapparatet går via fylkeskommunene
- Økning av eierandelen i Innovasjon Norge til mellom 50% og 66%
- Halvparten av de næringsrettede forskningsmidlene overføres til en modell med utgangspunkt i regionale forskningsfond
- Oppgavene og virkemidlene som ligger til Siva overføres til fylkeskommunene
- Deler av nordområdesatsingen overføres til fylkeskommunene.

I den foreliggende rapporten med anbefalinger fra Deloitte savner fylkeskommunene en grundig drøfting av Hagenutvalgets forslag i rapporten.

2.2 Nasjonale versus regionale innovasjonsstrategier - Europa tenker regioner

Konsulentene har naturlig nok stor oppmerksomhet på nasjonale innovasjons- og forskningsstrategier i sitt arbeid, all den tid departementene er oppdragsgiver. Fylkeskommunene mener like fullt at det er viktig og formålstjenlig å løfte blikket mot de internasjonale trendene innen innovasjons- og forskningspolitikk, og da særlig til EU.

Økt polarisering i offentlig debatt blir hevdet å være demokratienes største trussel. Noe av årsaken til fremveksten av ekstreme partier sies å være en økende avstand mellom makthaverne og folket. EU møter dette blant annet med økt fokus på Europas regioner. Fylkeskommunene er selvsagt klar over at begrepet "region" har ulik betydning, men vil hevde at samme problemstilling kan identifiseres i norsk politikk. En reell forflytning av makt til regioner og kommuner vil gjøre at enkeltmennesket kan føle innflytelse over egen hverdag gjennom valgdeltakelse. Samfunnet kan dermed utvikles på regionens egne premisser. Dette bør være grunnleggende for arbeidet med regionreformen, og derved også gjennomgangen av virkemiddelapparatet. Fylkeskommunene understreker at dette bør gjelde regulatoriske og informative virkemidler, så vel som de økonomiske. I forslaget fra departementet er holdningen at "de viktige virkemidlene må være nasjonalt styrt". KS har på vegne av fylkeskommunene bestilt en rapport fra Nordlandsforskning som drøfter disse spørsmålene.

Rapporten refererer til en rekke evalueringer av nasjonale forsknings- og innovasjonspolitiske virkemidler (det norske innovasjonssystemet) som viser nedslående resultater:

- Skattefunn har fått et betydelig omfang på statsbudsjettet, men det er ikke mulig å påvise resultat, i form av vekst eller innovasjon.
- Store midler er investert i Sentre for Forskningsbasert Innovasjon (SFI), men innovasjonene uteblir.
- Staten bevilger store penger til forskning for og i næringslivet, men for bedriftene er dette perifere sysler langt fra den strategiske kjernen.
- Staten har investert og tapt store penger i såkorn, men vi har ikke fått noen nye, rasktvoksende bedrifter.
- Staten har institusjonalisert skillet mellom forskningspolitikk og næringsutvikling på en måte som forsterker «dødens dal»-problemet.
- Staten har ikke en innovasjonsstrategi.

I følge Nordlandsforskning kan disse problemene møtes gjennom regionalisering av forsknings- og innovasjonspolitikken, etter mønster fra EUs politikk for Smart Spesialisering. De fleste av fylkeskommunene er, med støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i full gang med å implementere Smart Spesialisering som verktøy for regional utvikling.

Fylkeskommunene mener regionalisering i seg selv er mangelfullt behandlet i områdegjennomgangen.

Målet med regionreformen er at fylkeskommunene skal styrkes som regionale samfunnsutviklere. Dette skulle skje ved at det ble overført oppgaver fra statsforvaltningen og til fylkeskommunene. Beslutninger skulle dermed legges til et folkevalgt forvaltningsnivå nærmere innbyggerne, i tråd med forutsetningene i den nye kommuneloven.

2.2.1 OECD Territorial Reviews

OECD studien av NSPA-området (Northern Sparsely Populated Areas) fra 2017 ([OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas](#)) fokuserer en særlig på hvordan en kan styrke konkurranseevnen regionalt (innovasjon, FoU og infrastruktur), hvordan møte demografiske utfordringer og behovet for arbeidskraft og kompetanse, samt hvordan bedre samspillet mellom sektorene både regionalt og nasjonalt. For de nordnorske fylkene er studien særlig viktig med tanke på å:

- Understreke det regionale nivåets rolle som samfunnsutvikler og behovet for en stedsbasert politikk.
- Legge til rette for samarbeid mellom regionalt nivå og nasjonale myndigheter. Synliggjøre nødvendigheten av regionale støtteordninger som tilrettelegger for næringsutvikling og sikrer landsdelen nødvendig kompetanse og arbeidskraft.
- Synliggjøre mulighetene og utfordringer knyttet til utvikling i nord.
- Understreker behovet for forbedret infrastruktur i nord.

Rapporten kommer med politikk anbefalinger på internasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå når det gjelder å styrke velstand og levestandarden i NSPA. På det nasjonale nivået peker en i rapporten på behovet for å styrke mekanismene når det gjelder å bedre skreddersy og integrere nasjonal

sektorpolitikk med de spesifikke behovene og vilkårene som gjelder for NSPA fylkene, spesielt i forhold til kunnskap, innovasjon, handel, næring, transport og digital infrastruktur. Når det gjelder Finland og Sverige, inkluderer dette også en sterkere rolle for de nye regionale autonome enhetene og fylkene når det gjelder koordinering av nasjonale og EUs regional- og distriktsmidler.

3. Forslagene i rapporten

Rapporten konkluderer med at virkemiddelapparatet er for komplekst og at det er behov for betydelige forenklinger for å bedre kostnadseffektivitet, kvalitet, styrbarhet og brukervennlighet. Grunnet stor bredde i brukergrupper og deres utfordringer ser studien det som hensiktsmessig fortsatt å ha flere spesialiserte organisasjoner for best mulig treffsikkerhet. Dette skal forenkle og redusere byråkrati.

Rapportens hovedanbefaling er å dele inn i en modell med fire distinkte grupperinger av virkemidler:

1. Innen *eksportfinansiering* anbefales en samling av kompetanse, roller og ansvar for større lån og garantier
2. Innen *forretningsdrevet innovasjon* og vekst anbefales en sterk regional struktur som forvalter et bredt spekter av virkemidler med nærhet til brukerne
3. Innen *forskningsdrevet innovasjon* anbefales større grad av åpne program
4. Innen *egenkapitalinvesteringer* anbefales at virkemidler innrettes mot å løse vesentlig større private investeringer

I tillegg er rapporten tydelig på sine anbefalinger rundt departementenes og fylkeskommunenes eier- og oppdragsgiverstyring. Det anbefales å styrke mål- og resultatstyring og store satsinger ved å innføre tydelige mandater for porteføljestyring i Innovasjon Norge og Forskningsrådet ha styresammensetning og eierstyring som bidrar til tydeligere og mer helhetlig eierstyring av virkemiddelapparatet opprette en felles digital inngang til virkemiddelapparatet ha tydelig krav til investeringskompetanse i styrene for egenkapitalaktørene ha et mer helhetlig system for evaluering.

3.1 Det nasjonale virkemiddelapparatet

Eksportfinansiering

Rapporten anbefaler *opprettelse av en ny eksportfinansieringsaktør basert på en konsolidering av GIEK og Eksportkreditt*. Disse organisasjonene har i dag en rekke felles kompetanse og prosesser som gjør at en konsolidering vil utgjøre en mer kostnadseffektiv modell for eksportfinansiering.

Forretningsdrevet innovasjon

Rapporten anbefaler *tydelig divisjonalisering av Innovasjon Norge med betydelig autonomi for ulike divisjoner*. En divisjonsstruktur med sterke fagmiljøer anses nødvendig for å ivareta bredden av ulike fagmiljøer som foreslås integrert i organisasjonen. De tre divisjonene er:

Regional divisjon som skal være utøvende aktør for det regionale virkemiddelapparatet, og forvalte en samling av de fleste av virkemidlene som i dag opererer regionalt, inkludert samhandlingsvirkemidlene Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk. Den regionale divisjonen vil i stor grad operere på oppdrag fra fylkeskommunene, som vil få et utvidet ansvar som oppdragsgiver for både det regionale og det nasjonale virkemiddelapparatet. Den regionale divisjonen, sammen med fylkeskommunene selv, har som oppgave å mobilisere for nasjonale virkemidler, samt å stimulere regionale eksportbedrifter.

Divisjon for samhandlingsvirkemidler som skal være en felles divisjon med ansvar for forvaltning av klyngeprogrammet (NIC), Norsk Katapult og Inkubatorprogrammet. Divisjonen foreslås bygget rundt dagens miljø i Siva lokalisert i Trondheim og skal ha det *faglige* ansvaret for Næringshageprogrammet og Bedriftsnettverk, som foreslås *forvaltet* i den regionale divisjonen.

Divisjon for bedriftsutvikling som skal omfatte nasjonale virkemidler som støtter opp om forretningsdrevet innovasjon og vekst. Disse virkemidlene omfatter rådgivningsaktiviteter, nettverksbygging og større kapitalvirkemidler, herunder Innovasjon Norges pilot-/demoordning, innovasjonskontrakter, innovasjonspartnerskap og innovative offentlige anskaffelser. Samling av virkemidler rettet mot designbasert innovasjon (DOGA) foreslås også overført til Innovasjon Norge.

Forskningsdrevet innovasjon

Rapportens overordnede anbefaling er at Forskningsrådet bør ha ansvaret for forskningsdrevet og -støttet innovasjon med programmer og søknadstyper som dekker alle faser fra kunnskapsutvikling til

kommersialisering. Det ligger ingen store endringer i dette, men det kommenteres at Skattefunn har fått en for dominerende omfang i det næringspolitiske virkemiddelapparatet med sine 4,5 mrd. kr i 2018.

Egenkapitalinvesteringer

Rapporten anbefaler sammenslåing av Investinor og Nysnø klimainvesteringer med opprettholdelse av et klimafokusert investeringsteam i Stavanger og et generalist-team i Trondheim. Disse to aktørene har etter konsulentenes mening et likt mandat og like kompetanseprofiler som ikke rettferdiggjør to separate organisasjoner.

Oppdragsgiverrollen, programstyre i regionale og nasjonale program

For å sikre fylkeskommunal innflytelse på utvikling av de nasjonale ordningene/programmene der fylkeskommunene skal ha oppdragsgiveransvar, foreslår konsulentene at det skal etableres et programråd eller programstyre med fylkeskommunal deltakelse. Et programstyre vil innebære større påvirkningsmulighet enn et programråd og rapporten mener dette skal vurderes i lys av hvilket eierskap som fylkeskommunene vil ha til Innovasjon Norge på nasjonalt eller regionalt nivå.

Eierskap i Innovasjon Norge – nasjonalt og/eller regionalt

Rapporten anbefaler at fylkeskommunenes deleierskap til Innovasjon Norge på nasjonalt nivå (i dag 49 %) avvikles, og erstattes av andre mekanismer for å gi innflytelse på den regionale virksomheten og utformingen av de regionale midlene. Videre sies at et eventuelt fylkeskommunalt eierskap bør være knyttet til den regionale divisjonen eller forvaltningen av virkemidler i egen region. Det vil sikre at fylkeskommunene kan påvirke ledelse og organisering av den regionale forvaltningen dersom man opplever at forvaltningen ikke holder tilstrekkelig høy kvalitet.

I rapporten skisseres tre alternative organisatoriske modeller for fylkeskommunenes oppdrag, utførelsen av oppdragene og eierskap til Innovasjon Norge:

- 1) Fylkeskommunene plasserer sine oppdrag hos Innovasjon Norge, mens de tar forvaltningsansvaret for FoU-virkemidlene selv. Denne løsningen innebærer ingen større endringer fra dagens organisering og forutsetter fortsatt 49% eierskap i Innovasjon Norge nasjonalt.
- 2) Den regionale divisjonen organiseres som en selvstendig juridisk enhet hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene eier enheten i fellesskap. Fylkeskommunene retter sine oppdrag til denne regionale divisjonen. Denne løsningen innebærer at fylkeskommunenes *kollektive eierskap* i Innovasjon Norge videreføres, men at det flyttes fra Innovasjon Norge til regionaldivisjonen som forvalter regionale virkemidler.
- 3) Omgjøring av Innovasjon Norges regionskontorer til enheter hvor Innovasjon Norge og fylkeskommunene har delt eierskap i hver region. Fylkeskommunene retter sine oppdrag til virkemiddelenheten i sin egen region. En slik løsning vil innebære to viktige forskjeller fra dagens organisering; for det første at den regionale divisjonen består av 11 regionale juridiske enheter; for det andre at fylkeskommunenes eierskap i Innovasjon Norge endres fra kollektivt minoritetseierskap på nasjonalt nivå til direkte eierskap i forvaltningsenheten i egen region.

Rapporten argumenterer for alternativ 2 som den mest hensiktsmessige modellen.

Eiendomsvirksomheten i SIVA

Rapporten anbefaler at Sivas eiendomsvirksomhet videreføres av den nye samhandlingsdivisjonen i Innovasjon Norge med følgende innretning:

- Avvikle investeringer og eierskap i single purpose industribygg (forsvarlig nedsalg).
- Avvikle investeringer i generiske næringsbygg, med unntak av situasjoner hvor investeringene er utløsende for privat kapital til byggeprosjektet og det er reelle synergier med næringshageprogrammet.
- Videreføre investeringer i flerbruks industribygg hvor investeringene vil være utløsende.
- Videreføre investeringer i kunnskaps- og innovasjonssentre, gitt at utformingen og forvaltningen av byggene bidrar til å utløse/forsterke kunnskapsspredning og innovasjonsaktiviteter.

Profilering av Norge som reise mål

Rapporten drøfter reiselivsoppdraget til Innovasjon Norge, og anbefaler å legge dette ut i en egen enhet. Dette er i samsvar med anbefalinger fra tidligere rapporter.

4. Fylkeskommunenes (administrative) vurdering av forslagene

Oppdragsgiverrollen, programstyre i regionale og nasjonale program, selvstendig rolle

Programstyre

Fylkeskommunenes mulighet til påvirkning på programmene og ordningene må skje

gjennom *programstyre* og ikke programråd. Fylkeskommunene ønsker å delta for å kunne påvirke de ulike programmenes innretning og bidra til gode resultater, både i sin region og på aggregert nivå.

Divisjonsinndeling Innovasjon Norge

Fylkeskommunene støtter rapportens forslag om at Innovasjon Norge får hovedansvar for forretningsdrevet innovasjon og vekst. Videre støttes også hovedtrekkene i forslaget til organisering av IN i tre ulike divisjoner under noen forutsetninger samt klargjøringer for hva rapporten egentlig sier.

Innovasjon Norges regiondivisjon

Opprettelse av en divisjon med ansvar for Innovasjon Norges kundeportal overfor norsk næringsliv vurderes riktig. Økt ansvar for fylkeskommunene som oppdragsgiver for regionale virkemidler til regionale enheter støttes også. Det er imidlertid vanskelig å forstå hva rapporten mener om hvor forvaltning av tilskudds- og innovasjonsrettede lånevirkemidler (dvs. nasjonale virkemidler) skal ligge. Vi forutsetter at forvaltningen av disse tillegges de regionale kontorene slik at ikke Innovasjon Norge skal operere med både nasjonale og regionale kundeporter. Det vil ikke oppfattes som kundevennlig eller være effektivt.

Når det gjelder vurdering av eierskap og organisering av regional divisjon/regionale enheter, så vises det til eget avsnitt om dette.

Innovasjon Norges samhandlingsdivisjon

Bygging av en ny divisjon i Innovasjon Norge rundt SIVAs eksisterende miljø for samhandlingsvirkemidler støttes av fylkeskommunene. Gjennom Innovasjon Norges regionale kontorer vil dette innsatsområdet kunne bli mer tilgjengelig regionalt. Siva oppleves generelt i dag å ha liten regional tilstedeværelse.

Innovasjon Norges bedriftsutviklingsdivisjon, inkl. innovative offentlige anskaffelser

Fylkeskommunene støtter i hovedtrekk forslaget om at bedriftsutviklingsdivisjonen skal ha ansvar for portefølje og utvikling av nasjonale 1) tilskudds- og innovasjonsrettede lånevirkemidler, 2) kompetansebyggingsprogrammer og rådgivingstjenester, 3) såkornordninger inkl. forvaltning og 5) mobiliseringsansvar for enkelte internasjonale virkemidler.

Fylkeskommunene stiller seg imidlertid spørrende til at 4) forvaltning av etterspørselsrettede virkemidler til innovative offentlige anskaffelser flyttes til Innovasjon Norge og ikke vurderes innlemmet i fylkeskommunens forvaltningsoppgaver.

Fylkeskommunene har over tid jobbet intensivt med leverandørutvikling i tett samarbeid med partnerskapet i leverandørutviklingsprogrammet og har i tillegg en viktig og nær relasjon til kommunene. Leverandørutviklingsprogrammet er et kraftfullt virkemiddel for innovasjon i offentlige virksomheter og næringsutvikling, og har derfor siden starten av har vært likeverdig eiet av de to største medlemsorganisasjonene i hhv. privat og offentlig sektor, nemlig NHO og KS, i tillegg til et sterkt partnerskap på tvers av forvaltning og sektorer. Modellen i Norge med et uavhengig partnerskap er unik, og suksessen har vakt internasjonal oppsikt som andre land ønsker å lære av. Fylkeskommunene mener at denne eierstrukturen og modellen må videreføres, og knyttes tettere til fylkeskommunens forvaltningsoppgaver i tråd med det leverandørutviklingsprogrammet har planlagt.

En ny enhet for eksportvirksomheten

Fylkeskommunene støtter rapportens forslag om å styrke virkemiddelapparatets eksportrettede rådgivningsvirksomhet for mindre vekstbedrifter. Hvorvidt dette betinger at slike tjenester samles i en egen enhet er vanskelig å vurdere, men avgjørende er at disse markedsføres og gjøres tilgjengelig gjennom INs regionale kontorer som ofte allerede har en god dialog med bedriftene.

Eiendomsdivisjonen i SIVA

Når det gjelder investeringer i forvaltning av kunnskaps- og innovasjonspark, så foreslås dette videreført til ny Samhandlingsdivisjon i Innovasjon Norge. Fylkeskommunene er av den oppfatning at denne virksomheten med fordel kan regionaliseres og inkluderes i fylkeskommunens satsinger innen innovasjon, nærings- og kompetanseutvikling. Fylkeskommunene besitter allerede ressurser og

kompetanse på forvaltning av store eiendomsmasser og vil enkelt kunne overta et slikt ansvar fra SIVA. For utvikling av kunnskaps- og innovasjonsparker har fylkeskommunene over lang tid bidratt med finansiering og kompetanse i samarbeid med SIVA for å utvikle disse raskere og i større omfang enn SIVAs bevilgninger alene tillater. Fylkeskommunene vil derfor med begrenset tilførsel av kapasitet og kompetanse kunne overta også denne delen av oppdraget. Gjennom en overføring til fylkeskommunene vil en også kunne styrke de videregående skolenes rolle som senter for kompetanse- og kunnskapsutvikling.

Profilering av Norge som reisemål

De fleste fylkeskommunene er aktive på reiselivsfeltet, mange er eiere i landsdelselskaper. Noen fylkeskommuner støtter også destinasjonsstrukturen direkte på ulike felt.

Reiselivsnæringene utvikler seg til en sektor med sterk vekst, og vi anbefaler en utredning med mål å skille ut Visit Norway i en egen enhet. Landsdelsselskapene og destinasjonsselskapene er eid av næring, fylker og kommuner, og arbeidet må derfor skje i nært samarbeid med og mellom involverte eiere og aktører.

Kommunenes rolle, førstelinjetjenesten

Førstelinjetjenesten er en viktig innfallspurt for økt verdiskaping gjennom entreprenørskap. Førstelinjen har i alle fylker, til tross for ulikheter, et definert tjenestespekter som utføres av flere offentlige og ikke-kommersielle tjenesteytere. Særlig har kommunene et ansvar for veiledning av gründere i tidlig fase samt overfor gründere som faller utenfor INs oppdrag med sitt fokus på innovasjonshøyde. Fylkeskommunene tar viktige roller i dette innsatsområdet med finansiering, tilrettelegging og fasilitering, kobling til relevante aktører og som pådriver. Fylkeskommunene etterlyser derfor en helhetlig drøfting av entreprenørskapssatsingen som i dag forvaltes, utvikles og finansieres av flere aktører og nivåer som på flere andre områder i rapporten er grundig drøftet med forslag til nye løsninger.

5. Konsulentenes anbefaling for regional organisering av og eierskap i IN – fylkeskommunens (administrative) vurdering og anbefaling

Vi har vurdert forslagene til regionale modeller ut fra i hvilken grad de kan sees å bidra til formålet med regionreformen, og styrking av fylkeskommunene i utøving av den regionale næringspolitikken.

- Alternativ 1, NFD/FK 51/49 eierskap - som i dag
- Alternativ 2, 50/50 eierskap i regional divisjon – konsulentenes anbefalte modell
- Alternativ 3, 50/50 eierskap i hver sin regionale enhet.

Slik vi ser det vil ingen av de 3 foreslåtte løsningene gi fylkeskommunene tilstrekkelig anledning til å utvikle og forvalte ønsket regional næringspolitikk. Fylkeskommunene ønsker heller å bygge videre på og forsterke dagens arbeidsmåter og samarbeid med det øvrige virkemiddelapparatet.

Samtlige forslag innebærer å fjerne forvaltningsoppgaver hos fylkeskommunene (søknadsbehandling, prosjektforvaltning og konkret økonomistyring av tilskuddsmidler) og rendyrke oppdragsgiverrollen. Dette er i seg selv problematisk.

Ved å flytte forvaltningsansvar ut, f.eks. til et regionalt «AS» (modell 3), er det fare for at et viktig fagmiljø hos fylkeskommunene bygges ned. Dette vil kunne gjøre fylkeskommunen mindre relevant for regionalt næringsliv og partnerskap. Til tross for fylkeskommunalt flertall i styret, vil et aksjeselskap med selvstendige styre, kunne føre til utydelig rolledeling i det regionale virkemiddelapparatet, om hvem som fatter beslutninger om virkemiddelbruken. Kostnadseffektiviteten ved å flytte forvaltningsansvar ut fra fylkeskommunen, ikke minst hva det vil innebære av administrasjonskostnader er ikke tilstrekkelig begrunnet og utredet.

Fylkeskommunene har selv bygget opp kapasitet og kompetanse til å ta hånd om en langt større forvaltning av næringsrettete virkemidler, men er opptatt av at et godt næringsrettet virkemiddelapparat må skje i et forpliktende samspill mellom ulike parter.

I FKs brede samfunnsutviklerrolle inngår de næringspolitiske virkemidlene i en større sammenheng. For å kunne ivareta rollen overfor virkemiddelapparatet på en god måte, må fylkeskommunen både ivareta helhetstenkningen og gis anledning til å tilpasse virkemiddelbruken slik at de i praksis møter behovene i felten/regionalt. Valg av organisering av det regionale virkemiddelapparatet må sees i sammenheng med det brede oppdraget FK har som samfunnsutvikler, basert på bærekraftig verdiskaping og samhandling i partnerskapet.

Fylkeskommunens samfunnsoppdrag innebærer også å sørge for at regional politikk realiseres på best mulig måte også gjennom virkemiddelbruken. Organiseringen av det regionale virkemiddelapparatet skal sikre best mulig samlet effekt av midlene.

Den avgrensede porteføljen av virkemidler som så langt er foreslått overført til det regionale nivået gir slik vi ser det heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre en omlegging av virkemiddelapparatet. Ei heller er det i tråd med formålet med regionreformen. Det gir ikke tilstrekkelig kraftfullt instrument for realiseringen av den regionale innovasjonspolitikken, og målsettingene med regionreformen.

5.1 Eierskap i Innovasjon Norge sentralt

I rapporten foreslås Fylkeskommunenes eierskap i Innovasjon Norge (IN) sentralt avviklet og erstattes med eierskap i den regionale divisjonen i IN. Forslaget til Deloitte er med andre ord å gjøre Innovasjon Norge 100 % statlig eid.

Fylkeskommunene finner imidlertid flere grunner til å opprettholde FKs eierskap til IN nasjonalt:

- Delt statlig og fylkeskommunalt eierskap vil påvirke selskapets identitet, og være i tråd med selskapets formål, ansvar og innretning. FK vil som eier være en garantist for at den regionale dimensjonen alltid er med i styring, utvikling og drift av IN.
- INs virke- og innflytelsesområde går langt utover forvaltningen av finansielle virkemidler. IN har en tydelig rolle som agendasetter i det norske samfunn nasjonalt og regionalt. Videre leverer IN en rekke kompetanse- og koblingstjenester som det er viktig for FK å kunne diskutere og påvirke gjennom eierskap og styrerepresentasjon.
- Fortsatt eierskap i IN vil bidra til å opprettholde fylkeskommunenes relevans overfor både regionalt og nasjonalt næringsliv og partnerskap.
- Fortsatt eierskap i IN vil bidra til å opprettholde fylkeskommunenes relevans overfor offentlige aktører (dept./kommuner/andre statlige aktører).
- Å erstatte eierskapet sentralt med eierskap i regional divisjon er ikke tilstrekkelig, da FK også foreslås oppdragsgiveransvar for virkemidler som ligger i øvrige divisjoner i IN.

Fylkeskommunene kan ikke se at forslaget fra Deloitte er i tråd med tidligere vedtak og utredninger. Hagen-utvalget, som på bakgrunn av Stortinget sine vedtak arbeidet fram et forslag til oppgaveoverføring til de nye fylkeskommunene i 2018, behandlet også forholdet mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Dette utvalget foreslo å styrke fylkeskommunen sin rolle som oppdragsgiver overfor Innovasjon Norge, og at fordelingen av eierskap skulle reflektere den økte overføringen av virkemidler. Forslagene til Hagenutvalget ville dermed styrket fylkeskommunene både ved at de fikk større ansvar for oppdrag til selskapet og at de samlet sett skulle være majoritetseier i selskapet.

5.2 Fylkeskommunenes forslag til alternativ modell

Dagens modell kan utvides og styrkes, gjennom mer forpliktende samarbeid mellom virkemiddelaktørene for strategisk innretning av felles regional innsatsen. Med en partnerskapsavtale som sikrer FK innflytelse på INs distrikts-/regionkontorenes prioritering av innsatsen regionalt, og i tråd med FKs/partnerskapets regionale strategier og planer. Eierskapet i IN beholdes som i dag, men styrkes.

Denne modellen bygger på følgende:

a) FELLE VIRKEMIDDELPORTAL

Det etableres en felles virkemiddelportal som favner alle næringsrettede virkemidler og som setter brukeren i sentrum. Regionale aktører går sammen med nasjonale om dette. For brukeren er det kontaktflaten som er viktig, ikke den bakre organiseringen. En vellykket felles virkemiddelportal vil realisere gevinstene av ambisjonene for endringen av det næringsrettede arbeidet.

b) BEDRIFTSRETTEDE VIRKEMIDLER HOS INNOVASJON NORGE

Det regionale apparatet til Innovasjon Norge styrkes innen de kjerneoppgaver de har knyttet til bedriftsrettede virkemidler. Innovasjon Norge bør få større fullmakter regionalt. Dette betyr at tiltak som «lån og garantier» og «mentortjenesten» blir værende hos Innovasjon Norge.

c) FYLKESKOMMUNEN HAR ANSVAR FOR DE SYSTEMRETTEDE VIRKEMIDLENE (B, C og D)

Fylkeskommunene har i dag et regionalt hovedansvar for virkemidler for næringsutvikling, som ikke er direkte bedriftsrettet. Et unntak er RFF, som både har egen forskrift (retningslinje) og som er meldt inn som egen ordning i ESA. Fylkeskommunene vil fortsette med dette uavhengig av

virkemiddelgjennomgangen, basert på egne, frie midler og regionale oppdrag. Fylkeskommunene har kapasitet og kompetanse til dette. Det vil ikke være i tråd med fylkeskommunenes oppdrag som samfunnsutvikler å legge dette til en annen enhet. Staten må tildele næringsrettede virkemidler direkte til fylkeskommunene.

d) STYRKET REGIONALT-NASJONALT SAMARBEID – BEHOV FOR Å VURDERE AVTALEINSTITUTTET

De beste resultatene kommer når faglig sterke og ansvarsfulle enheter med klart mandat jobber sammen i et forpliktende samarbeide. Det er behov for å styrke samarbeidsgrunnlaget mellom de som har ansvar for næringsrettede regionale virkemidler nå og i framtiden. Det er ønskelig med et mer forpliktende samarbeid mellom fylkeskommunen, Innovasjon Norge og andre regionaliserte statlige strukturer som Forskningsrådet, SIVA m.fl. Det er også behov for å jobbe videre med samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunene og Forskningsrådet.

Fylkeskommunene har erfaring med avtaleinstituttet som forpliktende grunnlag for samarbeide. Et eksempel er «Byvekstavtalene/bymiljøavtalene», som er forpliktende avtaler der også stat og kommuner inngår. Her trekkes det opp hovedlinjer i fellesansvaret for det regional transport- og arealplanlegging som gjensidig forpliktelse – og som grunnlag for å finansiere. En lignende modell for samarbeid mellom statlige aktører, kommune og fylkeskommune bør en kunne vurdere for arbeidet med næringsutvikling i regionene.