

[En statlig redningsbøye]

Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet
under finansuroen

MENON-publikasjon nr. 8/2010

April 2010

Av

Leo A. Grünfeld

Bjørn Harald Hansen

Gjermund Grimsby

Marit Svensgaard

Rolf Røtnes

Alexander Møll

FORORD

Denne rapporten er utarbeidet av MENON Business Economics på oppdrag for Nærings og handelsdepartementet. Rapporten er skrevet med bistand fra ECON Pöyry som har bidratt på enkelte delkapitler. Rapporten inneholder en detaljert utredning av Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen i 2009. Utredningsarbeidet ble påbegynt 8. februar 2010 og avsluttet 12. april 2010. Vi har hatt stor nytte av samtaler, diskusjoner og opplæring fra ansatte i Innovasjon Norge. Vi har vært imponert over evne og vilje til imøtekommelse og engasjement hos våre kontaktpersoner i organisasjonen. En spesielt stor takk går til Bjørn Nordby og Nils Roald for uvurderlig bistand. En stor takk går også til de mange intervjuobjektene i Innovasjon Norge sentralt, ved distriktskontorene og i utvalgte banker. Vi takker også Sigbjørn Aabø og andre involverte i Nærings- og handelsdepartementet som har bistått oss med vital informasjon på veien og fulgt opp prosjektet. MENON Business Economics står alene ansvarlig for rapportens innhold og konklusjoner.

Leo A. Grünfeld

Prosjektleder

MENON Business Economics

Oslo 12. april 2010

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Høsten 2008 sto den globale økonomien på kanten av en dyp krise drevet frem av kollaps i det internasjonale finansielle systemet. Krisen var i stor grad en tillitskrise i kapitalmarkedet, der bankene ikke lenger stolte på hverandre og derfor heller ikke klarte å hente inn kapital til utlån. Uten velfungerende kapitalmarkeder stoppet også mye av aktiviteten i realøkonomien opp. Norske myndigheter iverksatte, i likhet med myndighetene i alle andre industrialiserte land, et omfattende arbeid med å dempe effektene av krisen. Regjeringens tiltakspakke som ble lansert i januar 2009 utgjorde en del av dette arbeidet. I tiltakspakken ble det kanalisert betydelige ressurser til næringslivet gjennom Innovasjon Norges virkemiddelapparat.

Denne utredningen drøfter Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen i 2009. Utredningen fokuserer på forvaltning av de ressurser som ble stilt til rådighet gjennom Innovasjon Norge i tilknytning til tiltakspakkene i regi av Nærings- og handelsdepartementet. Rapporten fokuserer særlig på i hvilken grad Innovasjon Norge har truffet de riktige bedriftene ved å forholde seg til risiko på en riktig måte under krisen. Videre har vi fokusert på i hvilken grad bedriftenes innovasjonsgrad er opprettholdt gjennom 2009. Under krisen opplevde næringslivet et dramatisk fall i tilgangen på privat kapital. Rapporten belyser derfor også i hvilken grad Innovasjon Norge har klart å utløse privat kapital gjennom å avlaste risiko og bistå med samfinansiering. Vi finner at Innovasjon Norge i det store og hele har innrettet seg riktig med hensyn til det å ta risiko. Organisasjonen kunne om mulig ta noe mer risiko i tilknytning til virkemiddelet innovasjonslån. Innovasjonsgraden for de relevante prosjektene er gjennomgående høy. Et fall i innovasjonsgraden for prosjektene med innovasjonslån kan knyttes til behovet for å fokusere på kapitalstyrking. For etablererstipend har vi inntrykk av at innovasjonsgraden var betydelig høyere i 2009. Gjennom tiltakspakken har Innovasjon Norge på en imponerende måte klart å samfinansiere prosjekter med privat kapital. Det er gjennomgående vanskelig å identifisere i hvilken grad Innovasjon Norges virkemidler har vært utløsende for privat kapitaltilførsel. Ofte kreves det fra Innovasjon Norges side at offentlig kapital matches med privat kapital, men i hvilken grad denne private kapitalen hadde kommet uavhengig av tilsagn fra Innovasjon Norge er det vanskelig å måle. Våre undersøkelser og intervjuer gir likevel tydelige indikasjoner på at virkemidlene man har benyttet i forbindelse med krisepakken har vært utløsende. Særlig har de landsdekkende innovasjonslånene (også kalt risikolån) har hatt en tydelig utløsende effekt.

Tiltakenes omfang og innretning

Den del av Regjeringens tiltakspakke som er drøftet i denne rapporten omhandler brorparten av de midlene som Innovasjon Norge råder over. Utredningen viser at Innovasjon Norge møtte en kraftig økning i etterspørselen etter organisasjonens tjenester i 2009. Gjennom økningen av midler til lån og tilskudd klarte Innovasjon Norge å gi tilsagn til en nesten like høy andel av søknadene som i 2007 og 2008, men en viss økning i avslagsratene var naturlig gitt den kraftige etterspørselsveksten. Veksten i søknader kom også som et resultat av at Innovasjon Norge i mye større grad enn tidligere valgte å promotere sine tjenester gjennom kampanjer rettet mot næringslivet. Dette var ikke minst tilfelle i tilknytning til det landsdekkende etablererstipendet som ble tydelig markedsført. Dette førte til at Innovasjon Norge gikk tom for midler allerede tidlig på høsten.

Gjennom intervjuene har det kommet frem at Innovasjon Norge opplevde at tiltakenes omfang var godt dimensjonert for den krisen norsk næringsliv sto oppe i. Som resultat av stor pågang etter Innovasjon Norges utlånsordninger våren 2009, ble det bevilget nye tilskudd og utvidelse av lånerammer i revidert nasjonalbudsjett for 2009. På denne måten klarte man å dimensjonere låneordningene til den økte etterspørselen.

Samtidig har vi inntrykk av at Innovasjon Norge sentralt førte nøye kontroll med at utlånspraksisen ved distriktskontorene ikke ble for aktiv.

Både intervjuene med Innovasjon Norge og bankene ga klare signaler om at landsdekkende innovasjonslån egnet seg godt som virkemiddel i en kredittkrise, og de fleste bemerket at dette virkemidlet kunne hatt større rammer. Vår analyse peker også i retning av at slike risikolån egner seg godt til dette formålet og at Innovasjon Norge ikke tok økt risiko for å få lånt ut midlene. Virkemiddelet OFU/IFU har vist gode strukturelle egenskaper, men det har trekk som kanskje ikke egner seg like godt i en konjunkturpolitisk sammenheng. Vår analyse og flere intervjuobjekter fremhever at dette virkemiddelet hadde den svakeste konjunkturreffekten, og kunne derfor vært skalert noe ned. Når dette er sagt er det sentralt å poengtere at veksten i OFU/IFU i utgangspunktet var liten og utgjorde en marginal del av tiltakspakken.

Om Innovasjon Norges håndtering av risiko i forbindelse med tiltakspakken

Utredningen har lagt omfattende vekt på å diskutere Innovasjon Norges håndtering av risiko i forbindelse med finansuroen. I vår teoretiske tilnærming har vi fremhevet at en finanskrisen av den typen vi møtte i 2008 og 2009 ikke nødvendigvis innebærer at søknadsmassen som tilstrømmer Innovasjon Norge er mer risikoeksponert på sikt. Finanskrisen kan snarere ha brakt Innovasjon Norge bedrifter som normalt er tilstrekkelig solide til å hente inn privat kapital. Den langsiktige risikoen knyttet til disse bedriftene er derfor lavere. Dette mønsteret blir bekreftet i vår analyse av kundene som har fått tildelt innovasjonslån. Disse er gjennomgående vurdert som mindre risikopregede, både basert på Innovasjon Norges vurderinger og våre egne vurderinger.

Bedriftene som fikk tilsagn om lavrisikolån har derimot en noe høyere risiko enn tidligere. Dette er i utgangspunktet litt overraskende, men er sannsynligvis et resultat av at lavrisikolånene i 2009 har gått til større engasjementer med svakere driftsresultater, gjerne i kobling med innovasjonslån. Vi finner også at den økte risikoeksponeringen for lavrisikolån kan forklares av rene konjunkturrelle variasjoner i risikovurderingen knyttet til hele næringslivet.

Risikovurderinger knyttet til landsdekkende etablererstipend kan ikke baseres på sammenligninger med tidligere år fordi virkemidlet er nytt. Men sammenligninger med distriktsrettede etablererstipend viser at risikoen i bedriftene som inngår i den landsdekkende porteføljen er høyere. I intervjuene med Innovasjon Norge ble det på ingen måte lagt skjul på at disse bedriftene representerte noe nytt for Innovasjon Norge. De er mer teknologitunge, har større oppstartsinvesteringer, er mer ambisiøse og mer risikoutsatt.

Utredningen har vist i klartekst at størrelsen på engasjementene har økt markant i 2009. Dermed får også Innovasjon Norge en betydelig økt risikoeksponering knyttet til noen få store engasjementer. Dette har Innovasjon Norge forsøkt å ta høyde for gjennom å ikke utnytte hele mulighetsrommet i tapsfondet. Vi anser dette som et klokt valg ut i fra en utlåners porteføljeperspektiv, men ser likevel

potensialet som Innovasjon Norge hadde i å øke risikoeksponeringen noe i porteføljen med innovasjonslån utover det man opererte med i 2009.

Innovasjon Norges virkemidler som konjunkturelle tiltak

Utredningen legger en ramme for diskusjon av i hvilken grad virkemidlene har egenskaper som gjør dem egnet for konjunkturpolitiske målsettinger og/eller strukturpolitiske målsettinger. Gjennom ulike dokumenter kom det i 2008 og 2009 frem at Regjeringen både hadde konjunkturpolitiske og strukturpolitiske (les innovasjon og nyskaping) mål, selv om førstnevnte var i fokus. Ideelt sett bør da virkemidlene kunne bidra til å oppnå begge målsettinger.

Lavrisikolån er i utgangspunktet ikke rettet mot innovative prosjekter med høy risiko og skårer derfor lavt langs den strukturrettede dimensjonen. Derimot har virkemiddelet en klar konjunkturrell funksjon all den tid konjunkturen blir styrt av en kredittkrise med tilhørende kredittrasjonering. Uten ekstra tilførsel av markedsbaserte lavrisikolån kunne etablerte bedrifter komme i en situasjon der oppsigelser og nedleggelse truer. OFU/IFU-kontrakter anses å ha tydelige strukturelle effekter gjennom å stimulere til kommersielt drevet innovasjon. Samtidig krever denne typen kontrakter vilje fra både kunde og leverandør til å igangsette FoU-prosjekter, noe mange mangler i nedgangsperioder. Videre er søknads- og bevilgningsprosessen mer langvarig for dette virkemiddelet. Og sist, men ikke minst, er effektene av slike prosjekter mer langsiktige. OFU/IFU-kontrakter er derfor ikke like godt egnet som konjunkturrelt virkemiddel.

Landsdekkende etablererstipend synes å treffe bedrifter med høy innovasjonsgrad og et betydelig behov for kapital. Dette er et typisk problem for kapitalintensive oppstartsbedrifter, noe som motiverer offentlige tilskuddsordninger til å rette opp i kapitalmarkedssvikt. På lang sikt kan det argumenteres for at dette virkemiddelet har tydelige sysselsettingseffekter, men som konjunkturpolitisk virkemiddel egner det seg dårlig ettersom aktivitetseffektene på kort og mellomlang sikt er mer uklare. Det kan imidlertid være gode strukturpolitiske og markedssviktargumenter for å videreføre ordningen, uavhengig av konjunktorene. Landsdekkende innovasjonslån har til hensikt å stimulere til investeringer i innovativ virksomhet. Samtidig er virkemiddelet skalert slik at det kan sikre oppstart og videreføring av omfattende prosjekter. Under finansuroen har Innovasjon Norge også åpnet for at virkemiddelet kan benyttes til kapitalstyrking i bedrifter som har likviditetsproblemer. Disse elementene, sammen med det faktum at innovasjonslånene i stor grad har blitt benyttet sammen med lavrisikolån, har bidratt til å løfte innovasjonslånene frem som et egnet konjunkturpolitisk virkemiddel.

I flere intervjuer ble det fremhevet at Innovasjon Norge som organisasjon er godt egnet som et konjunkturpolitisk beredskapsorgan. Dersom staten får behov for å spre kapital utover i næringslivet vil det desentraliserte apparatet til Innovasjon Norge, kombinert med bankkompetansen i organisasjonen, kunne fylle de behov som kreves for effektiv distribusjon av tilskudd og lånekapital. Basert på våre analyser av Innovasjon Norges rolle under finansuroen må vi si oss delvis enige i dette. Samtidig skal man være bevisst på at den kapitalen som Innovasjon Norge forvaltet i 2009 er liten i en nasjonal sammenheng. Det finnes regionale banker som alene normalt forvalter en kapitalbase som er mange ganger større enn den Innovasjon Norge forvalter. En oppskalering til et forvaltningsvolum av slike størrelser krever helt andre tilpasninger av organisasjonen.

Kompetanse- og ressursbehov

Innovasjon Norge har vært dyktig til å komme i dialog med bankene og vårt inntrykk er at markedsføringen av tiltakspakken mot lokalt næringsliv og banker har vært vellykket. Det synes som at samarbeidet med bankene i de fleste tilfellene har fungert bra. De fleste vi har snakket med har et godt inntrykk av å samarbeide med Innovasjon Norge, selv om tilbakemeldingene er noe blandet. Kompetansen knyttet til bankvirksomhet i organisasjonen synes også å være tilfredsstillende, selv om tilbakemeldingene også her har vært noe varierende. Innovasjon Norge sentralt har noen nøkkelpersoner som er faglig dyktige i bankfaget og som er sentrale i håndteringen av de større engasjementene. Organisasjonen har vist høy omstillingsevne og ser ut til å ha klart å effektivere tiltakspakken på en god måte ved hjelp av relativt få ekstra ressurser.

Om samfinansiering og utløsning av privat kapital

I forbindelse med at engasjementene økte i størrelse, fant Innovasjon Norge det naturlig å sette sammen finansieringspakker som muliggjorde både omfattende lånefinansiering og risikoavlastning. Dette ser ut til å ha gitt et større potensial for utløsning av privat kapital. I en periode med kraftig redusert investeringsvilje er det imponerende at Innovasjon Norge har klart å gjennomføre samfinansiering med såpass mye privat egenkapital. Til en viss grad er nok dette en funksjon av Innovasjon Norges finansieringspolicy for 2009, samt den økte satsningen på større engasjementer. Vi finner at særlig innovasjonslånene har vært viktige for utløsning av privat kapital, men i bunn og grunn handler det nok om evnen til å sy sammen pakker med lavrisikolån og innovasjonslån som fremstår som attraktive for private banker og investorer.

Å møte bedriftenes behov for likviditets- og kapitalstyrking

Innovasjon Norge skal normalt ikke finansiere regulær drift, men i forbindelse med finansuroen ble det lagt opp til en policy der lån kunne anvendes til kapitalstyrking i bedrifter med behov for styrket likviditet. Gjennom intervjuene og analyser av kundedatabasen kom det frem at dette behovet var omfattende, og at en betydelig andel av lånene (13 prosent) gikk til nettopp dette formålet. Vi har også forstått det dit hen at man har klart å ivareta innovasjonselementet i de fleste lånene under ordningen for innovasjonslån, selv om en del av innovasjonstiltakene har hatt preg av å være sterkt relatert til likviditetsformål.

Kriseutsatte næringer i fokus

Andelen av midlene som gikk til industribedrifter og foretak innen forretningsmessig tjenesteyting var betraktelig høyere i 2009 enn i 2008. Det er særlig de konkurranseutsatte industrisektorene som fikk føling med finansuroen, og det er derfor god grunn til å hevde at man har truffet bedrifter som har vært rammet av krisen. Samtidig skal det bemerkes at landbruksnæringen har blitt tilført 30 prosent mer kapital gjennom lavrisikolån i 2009 enn i 2008. Tar man næringens størrelse og konjunkturutsatthet i betraktning fremstår det som uklart hvorfor man har tillatt en så høy vekst.

Veien videre i 2010

Selv om det ikke var direkte påkrevd i mandatet, har vi også drøftet utsiktene for 2010 med intervjuobjektene. Spørsmålet er hvorvidt virkemidlene under tiltakspakken er riktig dimensjonert i 2010. Etter et stort påtrykk i første halvdel av 2009 ble søknadsinngangen redusert ut over høsten.

Denne trenden har fortsatt inn i 2010. Den makroøkonomiske situasjonen ser også ut til å ha stabilisert seg. Rammen for virkemidlene under tiltakspakken er da også betydelig redusert for 2010 sammenlignet med 2009, men ligger betydelig over nivået fra 2008. De fleste tilbakemeldingene vi har fått heller i retning av at rammen for 2010 er noenlunde riktig dimensjonert, med unntak av innovasjonslånordningen, der samtlige peker på at denne er underdimensjonert. Dette er en ordning som mange større og mindre virksomheter nå har blitt kjent med og den er derfor etterspurt.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	1
SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	2
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN.....	2
1.1. UTREDNINGENS MANDAT	3
2. OM FINANSUROEN OG ENDREDE VILKÅR UNDER KRISEN.....	4
2.1. SENTRALE TREKK VED FINANSKRISEN	4
2.2. TRE SJOKK FOR BEDRIFTENE	6
3. TILTAKSPAKKEN OG INNOVASJON NORGES VIRKEMIDLER.....	7
3.1. TILTAKSPAKKEN GJENNOM INNOVASJON NORGE	7
3.2. TILTAKSBEVILGNINGENE TIL INNOVASJON NORGE FRA NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET GJENNOM 2008 OG 2009	7
<i>Bevilgning november 2008.....</i>	<i>7</i>
<i>Tiltakspakken - februar 2009</i>	<i>8</i>
<i>Revidert nasjonalbudsjett - mai 2009</i>	<i>8</i>
<i>Innovasjon Norges rolle i 2008 i prosessen mot en pakke</i>	<i>8</i>
3.3. HVA ER LAV, LRL, LETAB OG OFU/IFU?	8
3.4. MÅLSETNINGEN MED BEVILGNINGENE TIL INNOVASJON NORGE	10
<i>Målsettingen med tiltakspakken (konjunkturpolitikk og sysselsetting).....</i>	<i>10</i>
<i>Målsettingen til Innovasjon Norge</i>	<i>10</i>
<i>Konsistente eller motstridende målsettinger?</i>	<i>11</i>
4. METODISK TILNÆRMING	12
4.1. MODELLER FOR Å VURDERE TILTAKSPAKKEN OG INNOVASJON NORGES ROLLE UNDER FINANSUROEN.	12
4.2. BESKRIVELSE AV MODELLER	13
4.3. MODELL FOR KONJUNKTUR- VERSUS STRUKTURPOLITIKK	16
4.4. MODELL FOR KAPITALUTLØSING OG SAMFINANSIERING	17
4.5. DATA OG INFORMASJONSKILDER	18
5. INNOVASJON NORGES ARBEID MED TILTAKSMIDLENE	20
5.1. INNOVASJON NORGES POLICY FOR 2009	20
5.2. ET OVERORDNET BLIKK PÅ ETTERSPORSEL ETTER OG FORDELING AV VIRKEMIDLENE	23
<i>Fordeling av tilskuddene over tid.....</i>	<i>23</i>
<i>Omsøkt, avslag, innvilget.....</i>	<i>24</i>
<i>Fordeling av tilsagn på næring</i>	<i>27</i>
<i>Fordeling av tilsagn på region.....</i>	<i>28</i>
<i>Fordeling av tilsagn etter størrelse</i>	<i>29</i>
5.3. KORT OM INNOVASJON NORGES RENTEVILKÅR OG ROLLE I KREDITTMARKEDET	31
5.4. LANDSDEKKENDE LAVRISIKOLÅN (LAV).....	35
<i>Størrelse på lån, nærings- og regionsfordeling.....</i>	<i>35</i>
<i>Risikoprofil blant bedrifter som fikk lavrisikolån i 2009.....</i>	<i>36</i>
<i>Vurdering av risikoprofil blant bedriftene som fikk tilsagn i 2009 med utgangspunkt i kreditt-rating</i>	<i>37</i>
<i>Konjunktur- versus strukturpolitisk virkemiddel</i>	<i>43</i>
5.5. LANDSDEKKENDE INNOVASJONSLÅN (LRL) OG GARANTIER.....	43
<i>Bruk av midlene.....</i>	<i>45</i>
<i>Vurdering av risiko og sikkerhet i prosjektene.....</i>	<i>48</i>

<i>Lønnsomhetsforventninger sammenholdt med risiko</i>	51
5.6. LANDSDEKKENDE ETABLERERSTIPEND (LETABL)	53
<i>Nytt virkemiddel ó en ny verden</i>	53
<i>Annen innretning for landsdekkende etablererstipend enn for distriktsrettet etablererstipend</i>	53
<i>Stort antall søknader, 60 prosent fikk tildelt midler</i>	54
<i>Aktiv markedsføring og utdeling av midler</i>	54
<i>Fordeling av midler: flest til forretningsmessig tjenesteyting og industri</i>	55
<i>Lavere andel samfinansiering i landsdekkende enn i distriktsrettet ordning</i>	57
<i>Flere risikoprojekter i landsdekkende enn i distriktsrettet ordning</i>	57
<i>Flere midler til bedrifter enn personer</i>	58
5.7. FORSKNINGS- OG UVTIKLINGSKONTRAKTER (OFU/IFU)	59
<i>Stor pågang av prosjekter</i>	59
<i>Midlene ble i hovedsak fordelt til IKT, helse, omsorg og forsvarssektoren</i>	61
<i>Lite endring i det samlede risikobildet</i>	61
<i>En vurdering opp mot konjunktur og strukturpolitiske mål</i>	62
5.8. FINANSIERING GJENNOM FLERE VIRKEMIDLER (FINANSIERINGSPAKKER).....	63
6. SAMFINANSIERING, PRIVAT KAPITALUTLØSING OG BANKDIALOG	66
6.1. SAMFINANSIERING OG UTLØSING AV KAPITAL UNDER FINANSUROEN	66
6.2. DIALOG MED BANKENE OG INS BANKFAGLIGE KOMPETANSE	68
<i>Samarbeidet med bankene</i>	68
7. TILTAKSPAKKEN OG PROSJEKTENES INNOVASJONSGRAD	70
8. SAMLET VURDERING AV TILTAKSPAKKENES OMFANG OG INNRETNING	74
8.1. SAMLET VURDERING AV INNOVASJON NORGES ROLLE I KAPITAL-MARKEDET UNDER FINANSKRISEN ..	74
<i>Tiltakenes omfang og innretning</i>	74
<i>Om Innovasjon Norges håndtering av risiko i forbindelse med tiltakspakken</i>	75
<i>Innovasjon Norges virkemidler som konjunkturelle tiltak</i>	75
<i>Kompetanse- og ressursbehov</i>	77
<i>Om samfinansiering og utløsning av privat kapital</i>	77
<i>Å møte bedriftenes behov for likviditets- og kapitalstyrking</i>	77
<i>Kriseutsatte næringer i fokus</i>	77
<i>Veien videre i 2010</i>	78
8.2. VURDERING AV ALTERNATIVE VIRKEMIDLER UNDER NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET	78
<i>Behov for å stimulere bedriftens finansieringstilbud</i>	79
<i>Økt støtte til innovasjon og omstilling, med primært langsiktige virkninger</i>	80
<i>Finansuroen skapte ikke behov for endringer i institusjoner som ivaretar infrastrukturoppgaver</i>	82
<i>Godt valg av virkemidler i Innovasjon Norge</i>	83
VEDLEGG.....	85

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

Fra mai 2007 fokuserte den internasjonale finanspressen i økende grad på det som ble kalt for subprimekrisen i USA. Gradvis utviklet krisen seg til en global tillitskrise i det finansielle systemet. Da banksystemet delvis kollapset og viljen til å yte kreditter skrumpet kraftig inn, ble utslagene i realøkonomien voldsomme. I løpet av 2008 ble det klart at vi sto overfor den dypeste globale konjunkturedgangen på nærmere 100 år.

Med feste i en solid statsfinansiell posisjon og solide statlige oljeinntekter (til tross for et kraftig prisfall på olje) kunne norske myndigheter sette i verk ambisiøse motkonjunkturelle tiltak. Gjennom høsten 2008 og vinteren 2009 ble kapitalmarkedene tilført store mengder likviditet gjennom ulike statlige låneordninger for bankene. Ved siden av stimuleringspakker gjennom offentlige investeringer bidro regjeringer i alle OECD-land med tiltak for å redusere risiko for finansiering gjennom garantiordninger, offentlige låne- og finansieringsordninger mv. EU valgte samtidig å utvikle et sett av anbefalinger om hvilke typer tiltak medlemslandene burde ta i bruk for å sikre høyest mulig effektivitet i arbeidet for å dempe nedgangskonjunkturer¹. Anbefalingene vektla i stor grad at tiltakene ikke bare skal virke stimulerende på sysselsetting på kort sikt, men at man i stor grad bør stimulere til langsiktig utvikling av et konkurransedyktig og bærekraftig næringsliv. MENON Business Economics² har gjennomgått den norske regjeringens politikk gjennom krisen frem til oktober 2009 og vist at tiltakene som ble iverksatt i stor grad følger EUs anbefalinger.

I januar 2009 lanserte Regjeringen den såkalte "tiltaks pakken" rettet direkte mot næringslivet. Pakken bidro med kapital til de deler av næringslivet som slet med kapitaltilgang til tross for tiltakene som stimulerte bankenes utlånsvilje. Innovasjon Norge ble tildelt en sentral rolle i tiltaks pakken som formidler av kapital til næringslivet i alle deler av landet. Gjennom senhøsten 2008 og våren 2009 utvidet Regjeringen rammene for Innovasjon Norges virkemidler med knappe 3,5 milliarder kroner. Den ekstraordinære tilførselen av kapital økte den totale rammen for Innovasjon Norges virksomhet med ca. 50 prosent, og det nærmest over natten. Det er på ingen måte normalt at en statlig organisasjon får utvidet sitt aktivitetsnivå så dramatisk og så fort. Med kun begrenset tilførsel av ekstra administrative ressurser krever denne endringen en høy grad av fleksibilitet for å kunne forvalte de ekstra ressursene på en effektiv og målrettet måte.

Denne utredningen har som formål å gå gjennom Innovasjon Norges forvaltning av de ressurser som ble stilt til rådighet gjennom tiltaks pakken i regi av Nærings- og handelsdepartementet. Utredningen er gjennomført av MENON Business Economics med assistanse fra ECON Pöyry, og arbeidet ble gjennomført i perioden 8. februar til 26. mars 2010. Forskningsleder Dr. polit Leo A. Grünfeld har vært prosjektets leder.

I samsvar med utredningens mandat (se nedenfor) har vi særlig fokusert på i hvilken grad Innovasjon Norge har klart å avdempne virkningene av finansuroen for næringslivet. Avdempingen handler her i stor grad om å avlaste aktørene i næringslivet for risiko. Et sentralt spørsmål knytter seg derfor til

¹ European Commission, Communication from the Commission to the European Council 2009, A European Economic Recovery Plan – Lisbon strategy for growth and jobs

² MENON Business Economics (2009): Politikk for vekst og sysselsetting, MENON publikasjon nr 15/2009

Innovasjon Norges arbeid med risikoeksponering gjennom 2009. Videre vektlegger utredningen Innovasjon Norges evne til å utløse privat kapital under finansuroen gjennom bruk av ulike låne- og tilskuddsordninger. Har Innovasjon Norge klart å drive frem mer privat fremmed- og egenkapital til de ulike prosjektene? Dersom dette er tilfelle, er det grunn til å hevde at virkemidlene har vært rettet mot riktig type prosjekter. Det er en forutsetning for å kunne utløse mer fremmedkapital at kontakten med banker og kredittinstitusjoner styrkes. Oppdragsgiver har derfor vært opptatt av hvordan kommunikasjonen og samarbeidet mellom Innovasjon Norge og bankene har utviklet seg gjennom 2009. Utredningen har derfor rettet betydelig oppmerksomhet mot interaksjonen mellom bankene og Innovasjon Norge.

I utredningen gjennomfører vi en drøfting av i hvilken grad de utvalgte virkemidlene til Innovasjon Norge under tiltakspakken var de som egnet seg best. Virkemidlenes funksjonalitet drøftes både opp mot alternative virkemidler under Innovasjon Norge, så vel som mot virkemidler som forvaltes av andre statlige organer under Nærings- og handelsdepartementet. Denne drøftingen er satt inn i en ramme der vi eksplisitt vurderer de konjunkturrettede og de strukturrettede egenskapene ved virkemidlene. Dette er særlig relevant fordi tiltakspakken primært hadde et konjunkturpolitisk mål, mens Innovasjon Norges målsetting er av mer strukturpolisk karakter (innovasjon, internasjonalisering, regional utvikling etc.). Prosjektenes innovasjonsgrad er sentralt for Innovasjon Norges langsiktige måloppnåelse og relateres til den strukturelle effekten av virkemidlene. I henhold til mandatet ser vi også noe nærmere på hvordan tiltaksmidlene er fordelt på prosjekter med ulik innovasjonsgrad.

1.1. UTREDNINGENS MANDAT

Mandatet for utredningen er basert på konkurransegrunnlaget som Nærings- og handelsdepartementet sendte ut i forbindelse med utlysning av prosjektet. I kontraktsmøtet mellom Menon Business Economics og Nærings- og handelsdepartementet justerte man noe på fokusområder i forhold til konkurransegrunnlaget.

Spørsmålene utredningen søker å svare på er som følger:

1. *Har Innovasjon Norge på en hensiktsmessig måte bidratt til å avdempe virkningene av finansuroen, eller burde Innovasjon Norge ha reagert på en annen måte? Herunder:*
 - a. *Burde Innovasjon Norge tatt en større risiko og eventuelt innovasjonsgrad enn de faktisk har gjort?*
2. *Har de økte rammene medført at utløsningsgraden mht. privat kapital per krone fra Innovasjon Norge endret seg? Herunder:*
 - a. *Har kontakten med bankene endret seg?*
 - b. *Utløser støtte fra Innovasjon Norge like mye privat kapital som før finansuroen?*
 - c. *Har det skjedd endringer i betingelser og kapitalandel?*
3. *Var sammensetningen av Nærings- og handelsdepartementets virkemidler optimal i lys av finansuroen? Kunne de valgt andre virkemidler og oppnådd bedre effekt?*

I kapittel 2 gjør vi kort rede for enkelte sentrale trekk ved finanskrisen som har vært av særlig betydning for Innovasjon Norges arbeid gjennom finansuroen i 2009. I kapittel 3 går vi gjennom tiltakspakken og Innovasjon Norges rolle. I tillegg beskriver vi kort de relevante virkemidlene. I kapittel 4 presenterer vi en metodisk ramme for vår drøfting. Mer spesifikt utvikler vi tre enkle modeller som beskriver forventet atferd og effekt av tiltaksmidlene gjennom de utvalgte virkemidlene til Innovasjon Norge. Modellene fokuserer på risiko, kapitalutløsning (addisjonalitet) og konjunktur- versus strukturpolitisk effekt. I kapittel 5 går vi gjennom Innovasjon Norges arbeid i 2009 med fokus på tilskudds og låneordningene som ble berørt av tiltakspakken. Vi presenterer også en kort gjennomgang av Innovasjon Norges finansieringspolicy for 2009, som i stor grad ble førende for organisasjonens arbeid. I kapittel 6 diskuterer vi i hvilken grad virkemiddelbruken har bidratt til å utløse privat kapital, eller i det minste å fremdrive ulike former for samfinansiering. Dette kapitlet inneholder også en drøfting av interaksjonen med bankene samt en gjennomgang av hvordan Innovasjon Norge valgte å håndtere det økte behovet for kompetanse og ressurser. Kapittel 7 inneholder en analyse av prosjektenes innovasjonsgrad. I kapittel 8 konkluderer vi og trekker perspektiver fremover.

2. OM FINANSUROEN OG ENDREDE VILKÅR UNDER KRISEN

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke konsekvenser finanskrisen hadde for norsk næringsliv og hvordan dette la føringer på Innovasjon Norges arbeid knyttet til tiltakspakken.

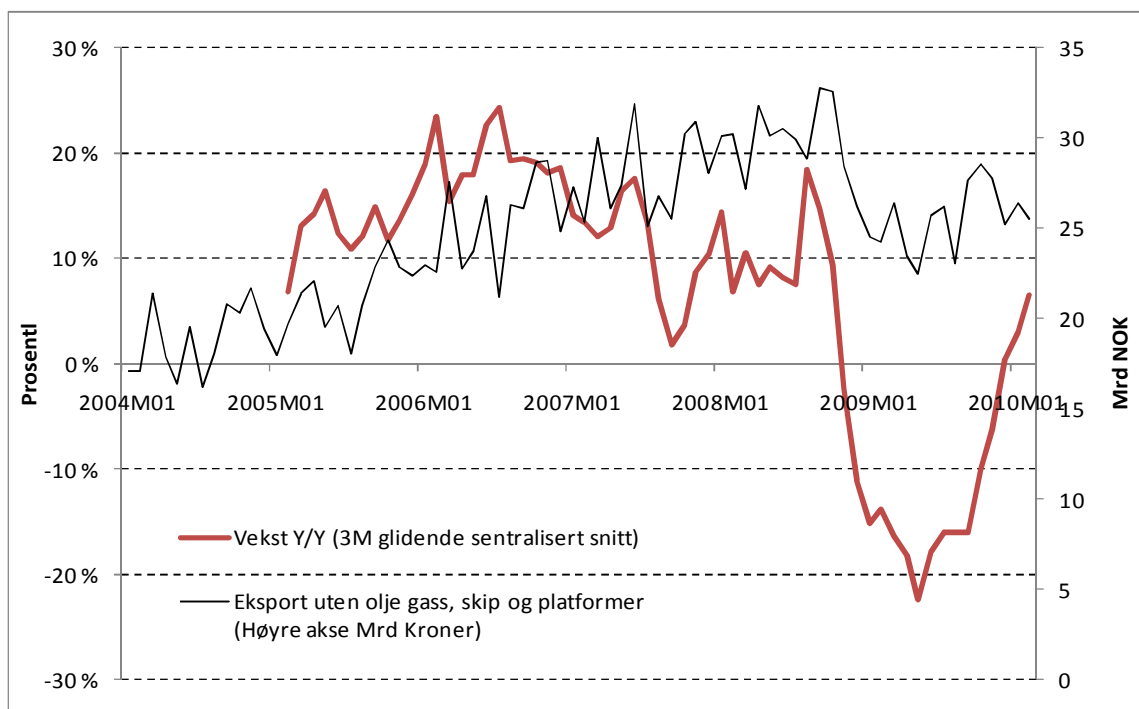
2.1. SENTRALE TREKK VED FINANSKRISEN

De økte utlånsrammene og bevilgningene til Innovasjon Norge fra Nærings- og handelsdepartementet hadde sin begrunnelse i den internasjonale finanskrisen som også rammet norske finansinstitusjoner og næringsvirksomhet. Det som er sett på som den internasjonale finanskrisen materialiserte seg med konkursen i den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers 15. september 2008. Kort tid etter konkursen spredte det seg usikkerhet knyttet til materialisering av tap og selve soliditeten til det internasjonale bankvesenet. Norske bankers avhengighet av finansiering gjennom det internasjonale interbankmarkedet førte til at også norske bedrifter ble rammet av finansieringsmangel.

Selv om norske myndigheter var tidlig ute med tilførsel av likviditet gjennom Norges Bank og en omfattende bytteordning for å sikre bankene tilgang til langsiktig finansiering, kunne man ikke hindre at de internasjonale nedgangskonjunktorene også rammet norske foretak. En kraftig reprising av eiendeler, fallende eksportetterspørsel fra utlandet og nedjusterte globale, så vel som nasjonale, vekstanslag rammet foretakssektoren og økte risikopåslaget på utlån fra bankene.

I figur 2.1 har vi beskrevet utviklingen i norsk eksport av varer utenom olje, gass, skip og plattformer. Her ser vi et markant fall i eksporten fra slutten av 3. kvartal 2008. Eksportfallet ble moderert fra og med annet kvartal 2009, og de siste månedene har vi igjen sett positiv vekst.

Figur 2.1: Utvikling i norsk eksport av varer utenom olje, gass, skip og plattformer



Kilde: SSB

For å stimulere etterspørselen i økonomien ble det ført en ekspansiv pengepolitikk, og myndighetene i alle Norges viktigste handelspartnere bevilget omfattende tiltakspakker via offentlige budsjetter. I sin interimrapport for 2009 fra mars 2009 anslo OECD den gjennomsnittlige finanspolitiske stimulansen i medlemslandene, målt ved endringen i den strukturelle budsjettbalansen, til 1,7 prosent av BNP i 2009³. I Finanstilsynets rapport om tilstanden i finansmarkedet 2009⁴ påpekes det at de "massive finans- og pengepolitiske tiltakene har bidratt til fornyet vekst internasjonalt og bedring i finansmarkedene, men også til svært store offentlige underskudd og økende gjeld i mange av industrilandene. Privat etterspørsel ser foreløpig ikke ut til å kunne overta som drivkraft når offentlige tiltak trappes ned, og utsiktene for verdensøkonomien er beheftet med betydelig usikkerhet."

Finanstilsynet påpeker videre at norsk økonomi er blitt vesentlig mindre rammet av den finansielle krisen enn de fleste andre land. Blant årsakene til at Norge har klart seg relativt bra fremheves de betydelige finanspolitiske stimuliene (herunder Nærings- og handelsdepartementets tiltaksmidler til Innovasjon Norge), en effektiv pengepolitikk, lite sårbar næringsstruktur, en helhetlig og effektiv regulering, effektivt tilsyn, samt tilfredsstillende risikostyring blant norske finansinstitusjoner.

³ OECD, Economic Outlook, Interim Report March 2009

⁴ Finanstilsynet, Tilstanden i finansmarkedet, 2009

2.2. TRE SJOKK FOR BEDRIFTENE

Finanskrisen brakte med seg i all hovedsak tre direkte og indirekte negative effekter for bedriftene:

1. *Kredittrasjoning*: Problemer med å få tak i finansiering gjennom lån, obligasjonsmarkedet og egenkapitalmarkedet
2. *Dyrere finansiering*: Lånerentene økte gjennom større risikopåslag
3. *Etterspørselssvikt*: Etterspørselssvikten rammet særlig bedrifter som solgte til utenlandske markeder

Som nevnt fulgte kredittrasjoning fra den midlertidige svikten i interbankmarkedet. I tillegg oppstod det en tørke i obligasjons- og egenkapitalmarkedet på grunn av usikkerheten som rådet rundt bedriftenes fremtidige markedsforhold og den kraftige reprisingen av eiendeler i markedet. Manglende finansieringsmuligheter var et stort problem høsten 2008, men dette har forbedret seg gradvis utover i 2009.

På tross av at Norges Bank reduserte styringsrenten ble finansieringskostnadene for bedriftene holdt oppe på grunn av økte risikopåslag fra bankene. Usikre markedsutsikter og fall i verdien på eiendeler som bedriftene kunne stille som sikkerhet, gjorde at bankene økte sine risikopåslag på utlån – hvis man i det hele tatt ble tilbudt lån. Dette gjorde at den ekspansive pengepolitikken i realiteten ble mindre virkningsfull enn antatt.

For mange bedrifter var etterspørselssvikten den mest alvorlige, og har også vært den mest vedvarende faren. Særlig gjelder dette eksportbedriftene. Eksporten ble både rammet som følge av kraftig etterspørselsfall i internasjonale markeder, men også av at mye internasjonal handel er avhengig av kreditt og midlertidig bankfinansiering, noe som falt bort under finanskrisen. I følge verdens handelsorganisasjon (WTO) falt verdenshandelen med 12 prosent i 2009 sammenlignet med 2008. De fleste norske næringer har hatt fallende etterspørsel høsten 2008 og våren 2009. I følge Finanstilsynet⁵ meldte imidlertid foretak innenfor varehandel og tjenesteytende næringer om økt lønnsomhet i andre halvår 2009, mens industrien og bygg- og anleggsnæringen fortsatt rapporterte om lave driftsmarginer høsten 2009.

Usikre fremtidsutsikter medførte at bedriftene ble mer tilbakeholdne med å investere, som igjen førte til fallende låneetterspørsel. Bankenes rapportering til Norges Bank⁶ peker også på at en av hovedgrunnene til fallende utlån til foretakssektoren har vært redusert etterspørsel fra bedriftene. Dette påvirket utlånsvolumene minst like mye som en innstrammet kredittpraksis fra bankene. Den svake utviklingen i norsk økonomi høsten 2008 og våren 2009 bidro til et økende antall konkurser⁷. I følge Finanstilsynet ble det registrert til sammen 3 300 konkurser i 2009, en økning på 40 prosent fra

⁵ Finanstilsynet, Tilstanden i finansmarkedet 2009, mars 2010

⁶ Norges Bank, Finansiell stabilitet 2/2009, desember 2009

⁷ Enkeltmannsforetak og norskregistrerte utenlandske foretak er holdt utenom.

2008. Selv om alle næringer har hatt et økende antall konkurser, er det først og fremst bedrifter med lav omsetning og få ansatte som har gått overende.

3. TILTAKSPAKKEN OG INNOVASJON NORGES VIRKEMIDLER

I dette kapitlet redegjør vi for omfang og innretning på tiltakspakken, vi presenterer de ulike virkemidlene under tiltakspakken og vi diskuterer de ulike målsetningene med tiltakspakken.

3.1. TILTAKSPAKKEN GJENNOM INNOVASJON NORGE

Innovasjon Norge ga tilsagn for nesten 9,8 mrd. kroner i 2009. Dette er både tilskudd og låne- og garantirammer. Av dette utgjorde tilsagn knyttet til tiltakspakken vel 5,5 mrd. kroner, det vil si omtrent 56 prosent av totalt tilsagn det året. Ekstramidlene som Innovasjon Norge fikk bevilget av Stortinget i løpet av 2008 og 2009 var på 3,445 mrd. kroner, som vist i tabell 2.1⁸. Dette var over halvannen gang mer enn den opprinnelige tildelingen i statsbudsjettet for 2009. Målt i kroner var det Innovasjon Norges utlånsordninger som ble tilført de største ressursene fra Nærings- og handelsdepartementet, med 3,23 mrd. kroner i alt.

Tabell 2.1: Bevilgninger til Innovasjon Norge fra Nærings- og handelsdepartementet i 2009

Virkemiddel	Opprinnelig	Ekstra	Totalt	%-vis endr.
Landsdekkende lavrisikolån	1 500	2 000	3 500	133 %
OFU/IFU	265	65	330	25 %
Landsdekkende innovasjonslån	300	1 100	1 400	367 %
Landsdekkende etablererstipend	-	150	150	N/A
Garantier	40	130	170	325 %
Sum ekstrabevilgninger	2 105	3 445	5 550	164 %

3.2. TILTAKSBEVILGNINGENE TIL INNOVASJON NORGE FRA NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET GJENNOM 2008 OG 2009

I delkapitlet som følger gjør vi en kronologisk gjennomgang av hvordan tiltaksmidlene ble bevilget fra Nærings- og handelsdepartementet til Innovasjon Norge i perioden fra statsbudsjettet for 2009 kom i oktober 2008, til revidert nasjonalbudsjett i mai 2009.

Bevilgning november 2008

Den første ekstraordinære bevilgningen til Innovasjon Norge begrunnet i finansuroen kom i slutten av november 2008. Da økte Stortinget Innovasjon Norges utlånsrammer for lavrisikolån med 500 mill. kroner for 2008-budsjettet og 500 mill. kroner for 2009⁹. Bevilgningen ble gjort via Nærings- og handelsdepartementets budsjett og medførte en økning i Innovasjon Norges totale utlånsrammer for

⁸ Tabellen angir bevilgninger og rammer for Innovasjon Norge i 2009. Den faktiske anvendelsen kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 5.

⁹ Vi omtaler her Innovasjon Norges rammer for utlån og garantier. Hvor mye som faktisk ble anvendt av rammene omtales i kapittel 5.2

lavrisikolån fra 1,5 til 2 mrd. kroner for både 2008 og 2009. Bevilgningen kom blant annet som en følge av at Innovasjon Norge hadde merket en kraftig pågang i lånesøknader, og de økte midlene førte til at Innovasjon Norge kunne medfinansiere prosjekter sammen med bankene.

Tiltakspakken - februar 2009

Regjeringens tiltakspakke lansert 26. januar 2009 ble vedtatt av Stortinget i en utvidet versjon 12. februar. Tiltakspakken inneholdt økte finansielle rammer og bevilgninger til Innovasjon Norge fra Nærings- og handelsdepartementet på til sammen 1 345 mill. kroner¹⁰. Herunder 600 millioner i økt rammer til landsdekkende innovasjonslån, 500 millioner til økte rammer for lavrisikolån, 130 millioner i økte rammer for garantier, 65 millioner i økte bevilgninger til forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU), samt opprettelsen av en ny ordning for landsdekkende etablererstipend på 150 mil kroner.

Revidert nasjonalbudsjett - mai 2009

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2009 som kom i mai samme år ble rammene for lavrisikolån utvidet med ytterligere en milliard slik at ordningen til sammen utgjorde 3,5 mrd for 2009. Rammene for landsdekkende innovasjonslån økte med ytterligere 500 slik at ordningen endte opp med en total ramme på 1,4 milliarder i 2009. Administrasjonskostnadene knyttet til Innovasjon Norges utlånsordninger var selvfinansiert. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett bevilget imidlertid Stortinget 12 mill. kroner til dekking av økte administrasjonskostnader i forbindelse med den økte arbeidsbelastningen for Innovasjon Norge tilknyttet tiltaksmidlene.

Innovasjon Norges rolle i 2008 i prosessen mot en pakke

I forkant av bevilgningene fra Nærings- og handelsdepartementet til Innovasjon Norge knyttet til tiltakspakken var det tett dialog mellom departementet og Innovasjon Norge med hensyn til hvilke virkemidler som ville være de mest hensiktsmessige med hensyn til det å løse bedriftenes utfordringer som en følge av finansuroen. Det var også en forståelse mellom departementet og Innovasjon Norge at dersom de økte rammene for utlån gjennom lavrisikolån fra Innovasjon Norge skulle vise seg å være for trange, ville disse kunne utvides i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Da Innovasjon Norge hadde sterk pågang fra bedrifter som ønsket lånefinansiering utover våren 2009, ble finansieringsrammene for både lavrisikolån og landsdekkende innovasjonslån utvidet med til sammen halvannen milliard kroner.

3.3. HVA ER LAV, LRL, LETAB OG OFU/IFU?

Nærings- og handelsdepartementet fordelte sine tiltaksmidler til Innovasjon Norge på fem forskjellige virkemidler (se tabellen over), alle med ulike mandat og formål. Men hva var egentlig disse virkemidlene, og hvordan kunne de bidra til å styrke norsk næringsliv i krisetiden? I tabellen nedenfor følger en kort beskrivelse av de finansieringsordningene som ble berørt av tiltakspakken fra Nærings- og handelsdepartementet.

Tabell 3.1: Beskrivelse av Innovasjon Norges finansieringsordninger som mottok tiltaksmidler fra Nærings- og handelsdepartementet

Ordning	Beskrivelse
Landsdekkende lavrisikolån (LAV)	Lavrisikolånene er kommersielle lån som gis på vanlige markedsmessige betingelser. Lånene har en rente som er konkurransedyktig i markedet, og løpetiden på lånene tilpasses avskrivningstiden på investeringene. Lånene skal brukes til. Kan velge mellom fast og flytende rente. Gis som et alternativ til ordinære banklån, eller som et supplement til annen bankfinansiering.
Landsdekkende innovasjonslån (LRL)	Går til delfinansiering av bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme utbyggings-, omstillings-, utviklings- og nyetableringsprosjekter, som det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovilje for i det private kredittmarkedet. Lånene dekker normalt den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen, toppfinansieringen.
Garantier	Innovasjon Norge yter driftskreditt eller investeringslån primært til SMBer med inntil 250 ansatte som har problemer med å skaffe seg lånefinansiering i bank, på grunn av for stor antatt risiko eller manglende pantesikkerheter. Normalt gjelder en garanti inntil 50 prosent av konstatert tap, men i spesielle tilfeller kan det garanteres for inntil 75 prosent. For garantien må det betales en provisjon på én prosent. Normal løpetid på garantien er tre år.
Forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU)	Forpliktende avtale mellom leverandør og kunde/partner om å utvikle et nytt produkt, prosess eller tjeneste som den ene eller begge bedriftene har behov for. Samarbeidet skal være basert på en ny forretningsmessig relasjon mellom partene. Videre må det som skal utvikles representere et vesentlig løft innen sitt område, og det skal sannsynliggjøres et marked utover pilotkunden. Leverandørbedriften må være i SMB-kategorien, det vil si ha mindre enn 250 ansatte. Kunden kan både være private bedrifter (IFU) eller offentlige etater (OFU).
Landsdekkende etablererstipend (LETABL)	LETABL kan gis både til personer og bedrifter i idéutviklings- og etableringsfasen. Det skal bare gis stipend som har en utløsende effekt på de omsøkte aktivitetene. Det vil si at prosjektene ikke vil realiseres uten støtte fra Innovasjon Norge. Stipendbeløpet utmåles fra en skjønnsmessig vurdering av søknaden, og kan utgjøre inntil 50 prosent av godkjente kostnader. Det forutsettes normalt at gründeren selv kan bidra med 50 prosent egenandel i form av egeninnsats og kapital, slik at støtte fra Innovasjon Norge er et supplement til, og ikke en erstatning for egenfinansiering.

I forbindelse med tiltakspakken ble det foretatt enkelte endringer i Innovasjon Norges policy for de ulike ordningene, herunder økt fokus på sysselsetting og tilgang til å gi finansiering til større og mer etablerte bedrifter. Disse endringene omtales utfyllende i kapittel 5.1.

3.4. MÅLSETNINGEN MED BEVILGNINGENE TIL INNOVASJON NORGE

Målsettingen med tiltakspakken (konjunkturpolitikk og sysselsetting)

Tiltakspakken ble presentert av Regjeringen 26. januar 2009 under overskriften "20 milliarder kroner til nye tiltak for arbeid". Det var med andre ord ingen tvil om at den overordnede målsetningen med tiltakspakken var å opprettholde sysselsettingen gjennom motkonjunkturpolitikk.

Når det gjaldt målsetningen med Nærings- og handelsdepartementets midler til Innovasjon Norge, valgte Nærings- og handelsdepartementet å øke utlånsrammene og bevilgningene til fire eksisterende ordninger, henholdsvis lavrisikolån, landsdekkende innovasjonslån og garantier og forsknings- og utviklingskontrakter. I tillegg ble det bevilget midler til en ny ordning for et landsdekkende etablererstipend. Selv om ingen av mandatene til disse ordningene fokuserte eksplisitt på sysselsetting, presiseres det innledningsvis i tildelingsbrevet fra Nærings- og handelsdepartementet til Innovasjon Norge datert 6. april 2009, at midlene har til hensikt å sikre *nye og eksisterende arbeidsplasser* gjennom å utløse flest mulig lønnsomme prosjekter. Videre ble det i brevet vektlagt i brevet at tiltakene fra Innovasjon Norge skulle iverksettes raskt.

Mer spesifikt poengteres det i tildelingsbrevet at det i forbindelse med finanskrisen er *utfordringer å finne finansiering til nyetableringer og nye prosjekter*. I tildelingsbrev datert 24. mars 2009 går det frem at formålet med den nye ordningen for landsdekkende etablererstipend er å sikre verdiskaping og innovasjon ved å stimulere flere til å starte egen bedrift. Når det gjelder målsetningen med økt støtte til forsknings- og utviklingskontrakter er det å legge til rette for innovasjon og omstilling ved å stimulere til økt samarbeid mellom bedrifter om forskning og utvikling. Med dette som bakgrunn var det tydelig at Regjeringen ikke kun var opptatt av å fokusere på kortsiktig konjunktoreffekter, men samtidig å ivareta de mer langsiktige perspektivene rundt innovasjon og nyskaping.

Målsetningen med bevilgningene til landsdekkende innovasjonslån var å *bidra til å øke næringslivets tilgang på kapital og dermed til å dempe problemene i kapitalmarkedet*. Dette kommer også tydelig frem fra Innovasjon Norges side ved at størrelsen på enkeltengasjement innen ordningen for landsdekkende innovasjonslån ble utvidet slik at også store prosjekter og bedrifter kunne søke om lån.

Målsettingen til Innovasjon Norge

Den overordnede målsetningen til Innovasjon Norge er 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*¹¹.

Den største endringen i målsetningen til Innovasjon Norge i forbindelse med midlene fra tiltakspakken var at de nå også hadde som målsetning å fokusere på og opprettholde og utvikle

¹¹ Mandatet til Innovasjon Norge mht. geografisk målgruppe, bedriftens størrelse, risiko, internasjonalisering og innovasjonsgrad vil variere mellom de ulike ordningene, men på et overordnet nivå er målsetningen formulert slik.

arbeidsplassstilbudet. I tillegg til å medvirke til å utløse prosjekter/bedrifter i tidlig fase, skulle Innovasjon Norge i forbindelse med finanskrisen og de økte bevilgningene også fokusere på mer etablerte og større bedrifter.

Det går frem av Innovasjon Norges presentasjon av sin policy for bedriftsrettede finansielle tjenester at det er viktig at de økte finansielle midlene ikke medfører at Innovasjon Norge overtar den risikoen som eierne og andre finansierer bør ta. Finansiering fra Innovasjon Norge skal ikke erstatte de innstramninger som skjer i bankene, men derimot bidra til at mer kapital utløses. Når det gjelder risikobetraktninger knyttet til utlån er hensynet til den samlede utlånsporteføljens risiko uendret. Lavrisikordningen skal være selvfinansiert, mens de samlede tapene fra landsdekkende innovasjonslån ikke skal overstige tapsondet over tid.

Konsistente eller motstridende målsettinger?

Mens tiltakspakken i seg selv er et typisk konjunkturpolitisk virkemiddel, er Innovasjon Norges ordninger eksempel på strukturpolitiske virkemidler. Det er relevant å spørre seg om målsettingen med tiltakspakken om å motvirke konkurser og opprettholde av sysselsetting er i konflikt med Innovasjon Norges overordnede målsetting om å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet?

Nærings- og handelsdepartementet argumenterer i St.prp. nr.37 (2008-2009) og i tildelingsbrevene til Innovasjon Norge indirekte for at bevilgningene til Innovasjon Norge med fokus på utløsning av lønnsomme utviklingsprosjekter (strukturpolitikk) er i tråd med den overordnede målsettingen til tiltakspakken, som fokuserer på å opprettholde sysselsetting (konjunkturpolitikk). I tildelingsbrevet til Innovasjon Norge datert 6. april poengteres det at man gjennom å utløse flest mulig lønnsomme prosjekter også sikrer nye og eksisterende arbeidsplasser. Hvorvidt dette er tilfelle eller ikke avhenger av Innovasjon Norges seleksjonsevner når det gjelder å tildele midler til de rette prosjektene. Denne problemstillingen står i sentrum for denne utredningen og omtales i de resterende kapitlene.

4. METODISK TILNÆRMING

I dette kapittelet presenteres et rammeverk for hvordan;

- a) risiko,
- b) kapitalutløsning/samfinansiering med private, og
- c) konjunktur- og strukturpolitiske målsettinger,

er håndtert gjennom Innovasjon Norges virkemidler under finansuroen.

4.1. MODELLER FOR Å VURDERE TILTAKSPAKKEN OG INNOVASJON NORGES ROLLE UNDER FINANSUROEN

a) Risiko

Innovasjon Norge opererer selv med et vurderingssystem som klassifiserer søkere i henhold til prosjektrisiko, drifts- eller selskapsrisiko, forventet lønnsomhet og sikkerhet. Hver enkelt søknad om lån og tilskudd blir grundig vurdert langs disse og andre dimensjoner. Vurderingene ligger nært opp til den type vurderinger som utføres av investorer og banker i privat sektor. Fra myndighetenes og eierens perspektiv, er det viktig å sette Innovasjon Norges arbeid inn i et samfunnsøkonomisk rammeverk som eksplisitt vurderer hvordan man som offentlig virkemiddelaktør bør forholde seg til risiko.

b) Kapitalutløsning/samfinansiering

Kapitalutløsning og samfinansiering er et tema som er nært beslektet med overnevnte risiko-problemstilling. Tanken med mange av Innovasjon Norges virkemidler er å tilby kapital der investorer, gründere og banker opplever at risikoen er litt for stor. Med en risikoavlastning fra Innovasjon Norge vil det fra et privatøkonomisk perspektiv være regningssvarende å gå inn med finansielle ressurser i prosjektet. Det er denne effekten som gjerne betegnes som kapitalutløsning.

c) Konjunktur- og strukturpolitiske målsetninger

Som nevnt i introduksjonen hadde tiltakspakken til hensikt å ivareta sysselsetting i en situasjon der kredittmarkedet ikke fungerte som normalt og der etterspørselen etter en rekke varer og tjenester falt betydelig som følge av den globale nedgangskonjunkturen. Pakken hadde med andre ord først og fremst en **konjunkturpolitisk** misjon. Samtidig var regjeringen opptatt av at tilførselen av ekstra ressurser gjennom ulike institusjoner ikke skulle ha som formål å holde liv i virksomheter som i alle tilfelle vil slite i en normalsituasjon. Man har derfor vært opptatt av **strukturpolitiske** målsettinger, der innovasjon, nyetablering og omstilling står sentralt. Virkemidler som er effektive fra et konjunkturtelt perspektiv behøver ikke nødvendigvis å være effektive fra et strukturpolitisk perspektiv og vice versa. En vurdering av Innovasjon Norges arbeid med tiltakspakken må vurdere de enkelte virkemidlene opp mot begge målsettinger.

4.2. BESKRIVELSE AV MODELLER

Med disse tre perspektivene som bakgrunn har vi etablert tre modeller som danner rammen for vår diskusjon av Innovasjon Norges håndtering av risiko, kapitalutløsning og rammevilkår gjennom 2009.

Modell for avveining mellom risiko og avkastning

Mandatet for denne utredningen legger betydelig vekt på behovet for en vurdering av hvorvidt Innovasjon Norge har tatt riktig eller tilstrekkelig risiko gjennom forvaltningen av midlene som ble tildelt gjennom tiltakspakken. Innovasjon Norges egne vurderinger av hvordan organisasjonen bør forholde seg til risiko er grundig beskrevet i Innovasjon Norges policydokument for bedriftsrettede finansielle tjenester av 12. feb. 2009. Denne kommer vi tilbake til i neste kapittel. I dette kapitlet fokuserer vi på prinsipielle og teoretiske betraktninger rundt håndtering av risiko fra et bedrifts- og samfunnsøkonomisk perspektiv.

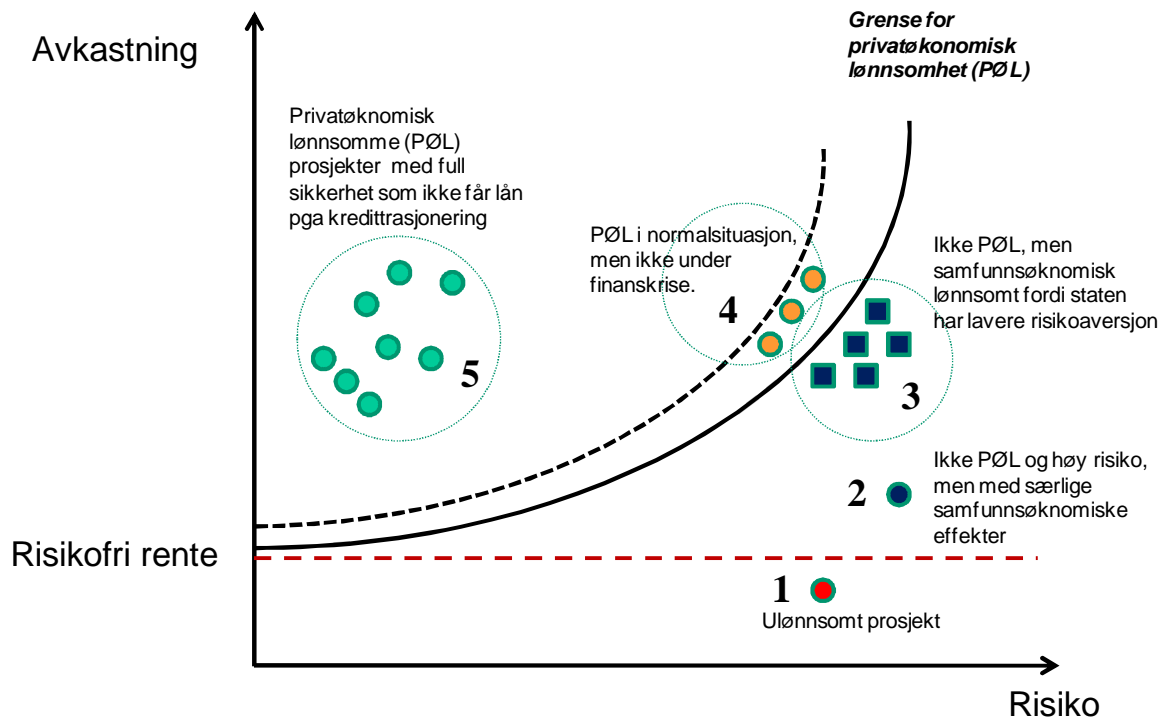
Risiko er i utgangspunktet et variansmål. For en gitt forventet tilstand (for eksempel fremtidig avkastning, vekst eller verdiskaping), er risikoen gitt ved spredningen rundt den matematiske forventningen (gjennomsnittet). Risiko er med andre ord uløselig knyttet til en annen tilstand, og i næringslivet er man normalt opptatt av å nå forventet avkastning i prosjektet eller bedriften. En investor vil alltid vurdere prosjektets forventede avkastning opp mot prosjektets risiko. Jo høyere risiko, jo høyere er kravet til forventet avkastning. Dette kravet knytter seg til investorens aversjon mot risiko. Dersom investoren var risikonøytral ville han ikke ta hensyn til risikokomponenten, men bare fokusere på forventet avkastning.

Innen finansiell teori tas det ofte for gitt at grupper av bedrifter med høy avkastningsrisiko også har høy forventet avkastning. Dette er eksempelvis et relevant bilde når man sammenligner bedrifter som er FoU-intensive med mindre FoU-intensive bedrifter. Men dette mønsteret utgjør på ingen måte en allmenngyldig lov. Det finnes mange typer bedrifter som både gir høy risiko og lav forventning, både målt i form av kapitalavkastning, vekst og verdiskaping.

Innovasjon Norges arbeid med å kompensere for risiko i privatmarkedet må ha som utgangspunkt at risikoavlastning i bedriftene som velges ut vil bidra til å kanalisere mer kapital til grupper av bedrifter med høy forventet lønnsomhet og verdiskaping. Hvis ikke vil Innovasjon Norges innsats bidra til å ødelegge verdier. Dette gjelder under finanskrisen så vel som under en normalsituasjon.

Som følge av de tre ovennevnte problemene norske bedrifter har fått som følge av finansuroen, jf. kapittel 2.2, er det naturlig å forvente at populasjonen av bedrifter som Innovasjon Norge forholder seg til gjennom sine ordninger, har endret seg. Denne endringen er forsøkt illustrert i figur 4.1 nedenfor. Figuren presenterer fem ulike typer prosjekter som er relevante i diskusjonen rundt Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen. Langs y-aksen måler vi forventet avkastning mens prosjektets risiko er målt langs x-aksen.

Figur 4.1: Modell for vurdering av Innovasjon Norges målgruppe i lys av finansuroen



Avveining mellom avkastning og risiko er primært knyttet til investorers beslutning om å igangsette ett enkelt prosjekt. Avveining mellom avkastning og risiko er også relevant for tilbydere av fremmedkapital. Høyere risiko for gitt avkastningsforventning og sikkerhet gir normalt et høyere rentepåslag. Denne praksisen følger Innovasjon Norge i sin utlånspolitikk.

Prosjekter som har lavere forventet avkastning enn den risikofrie renten (alternativt statens kalkulasjonsrente) er ikke lønnsomme fra et privatøkonomisk perspektiv. Dette er illustrert med **case 1**. Dersom det ikke er andre tungtveiende samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til prosjektet er det heller ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i prosjektet.

Alle prosjekter som ligger til venstre for den kurvede grenselinjen for privatøkonomisk lønnsomhet utgjør lønnsomme prosjekter. Disse er illustrert i **gruppe 5**. Her er risikoen tilstrekkelig lav gitt forventet avkastning. Under finanskrisen, og da særlig i perioden oktober 2008 til mai 2009, medførte rasjonering av kapital fra bankene at en rekke bedrifter i gruppe 5 ikke fikk tilført kapital, selv om prosjektene fremsto som lønnsomme og bedriften stilte full sikkerhet. I denne sammenheng kunne Innovasjon Norge kompensere for bortfallet av kapital gjennom tilførsel av lavrisikolån (LAV). Modellen løfter dermed frem dette som hovedrasjonale bak økningen av rammene til LAV.

Til høyre for grenselinjen ligger en gruppe prosjekter som private aktører finner uinteressante på marginen fordi risikoen er litt for høy (**gruppe 3**). For staten derimot, er ikke risiko et like presserende element ettersom staten forholder seg til en stor portefølje av investeringer og har en samfunnsøkonomisk agenda. Det er derfor gode grunner til å hevde at staten kan og bør være risikonøytral. Prosjektene vil med andre ord kunne vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme fordi de har en tilstrekkelig høy forventet avkastning. Dette er typisk prosjekter med relativt høy

prosjektrisiko og begrenset sikkerhet, også i en normalsituasjon. I denne sammenheng vil innovasjonslån og eventuelt garantier kunne egne seg til å tilføre prosjektene kapital¹².

Effekten av finanskrisen har vi illustrert ved å skifte grenselinjen innover mot venstre. Dette illustrerer at den private delen av finansmarkedet under krisen krever betydelig høyere avkastning for gitt risiko. En konsekvens av dette er at en gruppe bedrifter (**gruppe 4**) som tidligere fikk tilført ekstern egenkapital og/eller fremmedkapital i markedet, nå ikke fikk det. Den økte rammen for innovasjonslån og garantier kan bidra til å hjelpe denne typen bedrifter med nødvendig kapital.

I figuren har vi også trukket frem en type prosjekter (**case 2**) som har tilstrekkelig lønnsomhet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, men som skårer lavere enn de i gruppe 4 og 5. Fra et alternativavkastningsperspektiv bør ikke Innovasjon Norge involvere seg i slike prosjekter, men dersom det ligger ytterligere samfunnsøkonomiske vurderinger til grunn, kan Innovasjon Norge likevel vurdere å bistå prosjektene gjennom tilførsel av ulike former for tilskudd og lån.

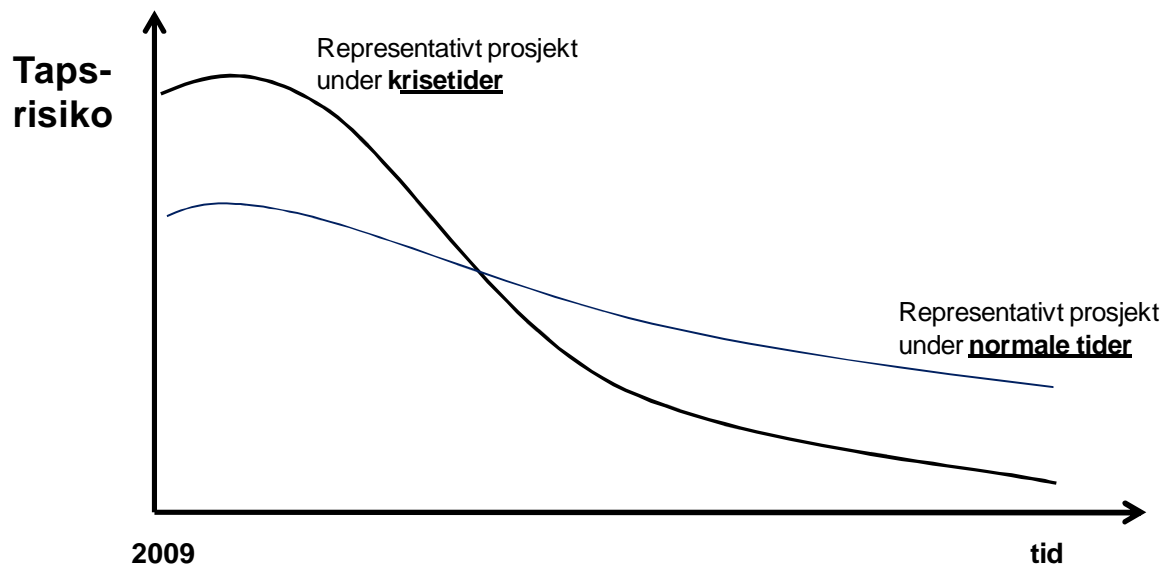
Figuren over illustrerer avveiningen mellom risiko og avkastning på prosjektnivå. Figuren forteller bare en del av hele bildet knyttet til risiko. Risiko er for investor et komplekst og sammensatt bilde. For en investor eller långiver, vil sikkerheten i bedriftens eiendeler kunne være av like stor interesse. Dersom Hydro søker finansiering til et risikoprojekt og stiller både sin totale inntektsstrøm og sin balanse som sikkerhet, vil långiver naturlig nok ta dette med i betraktningen. Sikkerhet og bedriftens driftsrisiko spiller med andre ord en sentral rolle i vurderingen. Videre vil avveininger mellom avkastning og risiko også kunne vurderes ut fra et porteføljeperspektiv. I en portefølje vil man kunne kompensere for høy risiko i enkelte prosjekter med lav risiko i andre prosjekter, noe også Innovasjon Norge gjør knyttet til sin utlånsvirksomhet.

Dessuten er det et poeng at risiko vurderes ulikt på ulike tidspunkter. I en turbulent periode vil det være naturlig at risikofaktorer som ligger nært i tid vil bli vektlagt. Men for en långiver er det tapsrisikoen over hele låneperioden som må legge grunnlaget for beslutningene.

Under finansuroen steg den kortsiktige prosjekt- og driftsrisikoen markant for en stor andel bedrifter. Vår arbeidshypotese er at den langsiktige eller akkumulerte risikoen knyttet til låneengasjementene som ble etablert i 2009 er lavere enn, eller lik, de engasjementene som blir etablert i en normalsituasjon. Hypotesen hviler på en forventning om at bedriftene som kom til Innovasjon Norge i 2009 under normale forhold ville tilfredsstilt vilkårene for kapitaltilførsel i privatmarkedet (gruppe 4), men at deres kortsiktige risiko hadde økt. Hypotesen har vi illustrert i figur 4.2.

¹² En annen diskusjon er i hvilken grad fremmedkapitalinstrumenter er best egnet i slike tilfeller ettersom dette også gir fordelingsmessige virkninger. Ved å bruke fremmedkapital, hvis avkastning ikke er betinget på bedriftens suksess, er fellesskapets oppside begrenset til økte skatteinntekter, mens den øvrige samfunnsøkonomiske gevinsten tilfaller bedriftene som lykkes.

Figur 4.2: Prosjekt- og driftsrisiko blant Innovasjon Norges kunder under henholdsvis normale tider og krisetider



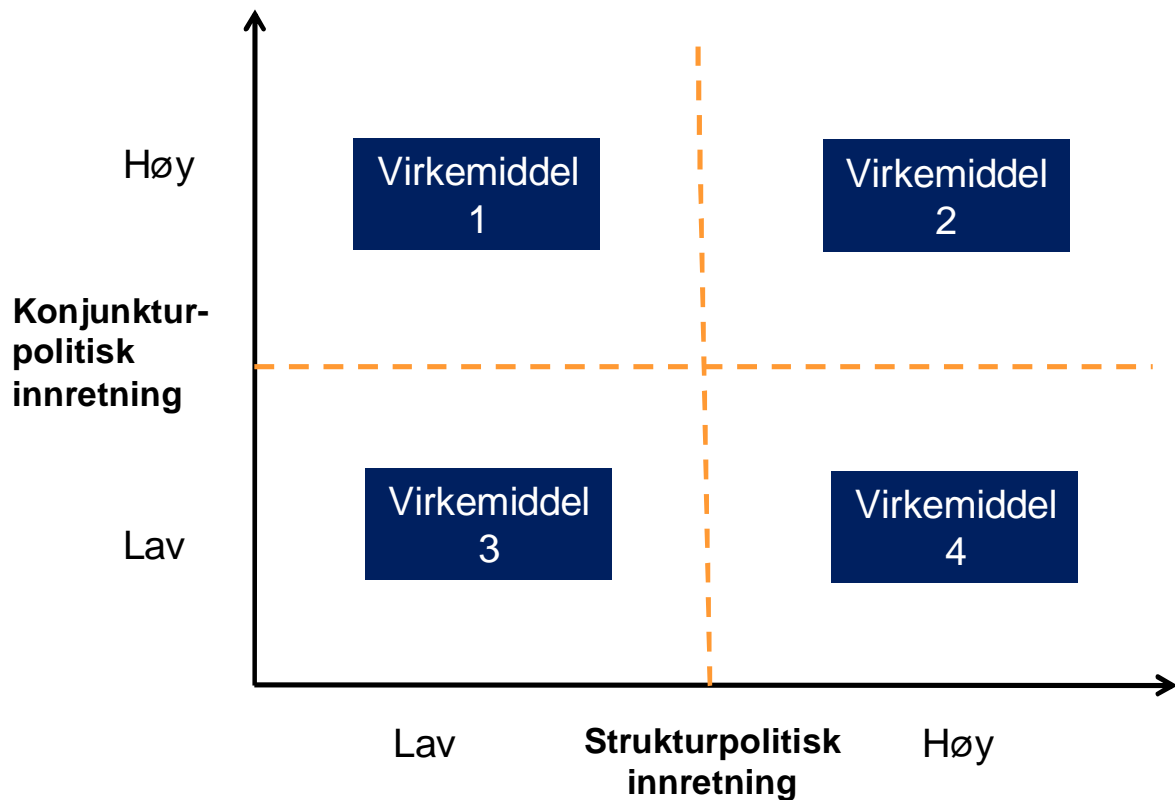
Den tykkeste linjen viser forventet tapsrisiko for prosjekter som har fått lån i 2009, mens den tynne grafen representerer risikoprofilen til de som får lån i normale tider. Et viktig poeng i denne sammenheng er hvordan saksbehandlere i Innovasjon Norge vurderer risiko. I prinsippet skal man gjøre som bankene og vurdere risiko langs hele engasjementsperioden, men det er god grunn til å hevde at man i en periode med finansuro kan få økt fokus på risiko i den nære tid. Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 5.

4.3. MODELL FOR KONJUNKTUR- VERSUS STRUKTURPOLITIKK

I kapittel 2 berørte vi kort Innovasjon Norges overordnede målsettinger. Disse målsettingen er primært relatert til det vi betegner som strukturpolitiske mål, der fokuset er rettet mot å øke den langsiktige verdiskapingen gjennom å fremme innovasjon, internasjonalisering og utvikling av regionalt næringsliv. Målsettingen med tiltakspakken var primært knyttet til konjunkturelle mål der de kortsiktige sysselsettingseffektene ble fremhevet. På en stilisert måte kan man hevde at ved å involvere Innovasjon Norges virkemiddelapparat hadde regjeringen en ambisjon om å oppnå konjunkturelle effekter med strukturpolitiske verktøy. Det skal dog bemerkes at tiltakspakken også ble utformet for å ivareta en mer langsiktig innovasjon og nyskaping i næringslivet.

En drøfting av i hvilken grad de utvalgte virkemidlene er egnet for å oppnå målsettingen med tiltakspakken må følgelig ses i en ramme der både konjunktur- og strukturpolitiske målsettinger vurderes. I figur 4.3 presenterer vi en firefeltstabell der virkemidlene kan plasseres avhengig av i hvilken grad de egner seg for å oppnå struktur- og konjunkturpolitiske mål. Ideelt sett bør et virkemiddel kunne oppfylle begge målsettingene.

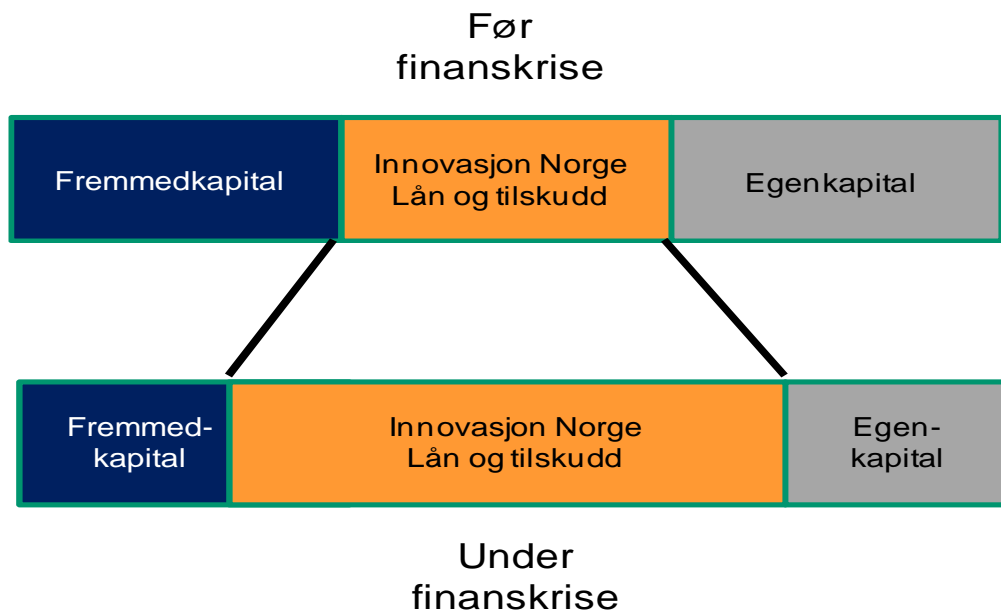
Figur 4.3: Matrise for plassering av virkemidlers grad av konjunkturpolitikk og strukturpolitikk



4.4. MODELL FOR KAPITALUTLØSING OG SAMFINANSIERING

Den grunnleggende tanken bak tiltakspakken til Innovasjon Norge var at de skulle bidra til å utløse kapital som ellers ikke ville vært tilgjengelig i markedet som følge av finansuroen. Utløsingen skulle oppnås gjennom toppfinansiering med lavere prioritet eller gjennom tilskudd betinget på at kunden også selv skulle bidra. I enkelte tilfeller gikk også Innovasjon Norge inn i prosjekter som fullfinansjører, men dette var sjelden. Under finansuroen skrumpet tilbudet av både egenkapital og fremmedkapital kraftig inn. Mye av den økte tilførselen av kapital gjennom tiltakspakken kan derfor ses på som et tiltak for å kompensere for bortfallet av fremmedkapital og privat egenkapital. I den totale finansieringsplanen for et prosjekt skulle man derfor forvente at Innovasjon Norges rolle har blitt større.

Figur 4.4: Innovasjons Norges utløsningsgrad i krisetiden



Å identifisere i hvilken grad Innovasjon Norges finansielle virkemidler har vært utløsende for tilførsel av privat kapital er komplisert. For å kunne svare på dette spørsmålet må man først identifisere et kausalforhold mellom de ulike formene for kapital. Vi har i utgangspunktet ingen informasjon om slike kausalsammenhenger. Drøftingen av dette aspektet i modellen må derfor baseres på erfaringer i Innovasjon Norges arbeid, samt intervjusamtaler.

For lavrisikolån forventer vi liten grad av samfinansiering med private banker ettersom Innovasjon Norge primært har vært opptatt av at kun de store prosjektene skulle samfinansieres med privat fremmedkapital. For innovasjonslån er det grunn til å forvente at den betydelige risikoavlastningen skal kunne utløse både privat fremmedkapital og egenkapital. For etablererstipend og OFU/IFU er det et krav om samfinansiering gjennom tilførsel av egenkapital, og her kan det forventes at Innovasjon Norges rolle har økt målt i andel av kapitaltilførsel i finansieringsplanen for prosjektene.

I lys av tilstanden i det private kapitalmarkedet og endret policy med hensyn til større engasjementer er det grunn til å forvente at profilen til bedriftene som inngår i Innovasjon Norges 2009-portefølje ser annerledes ut enn tidligere. Bedriftene og prosjektene forventes å være større og mer modne. Slike bedrifter har gjerne mer kontakt med banker og benytter seg i større grad av fremmedkapitalfinansiering fra flere kilder. Et slikt skifte vil kunne påvirke strukturen i samfinansieringen i motsatt retning av hva modellen over predikerer.

4.5. DATA OG INFORMASJONSKILDER

Utredning følger i størst mulig grad det rammeverket som er beskrevet i modellene over. For at det teoretiske rammeverket skal kunne anvendes er vi avhengige av å kunne tre empiri ned over modellene.

Tabell 4.1: Oversikt over og beskrivelse av informasjonskilder og deres anvendelse i utredningen

Informasjonskilde	Beskrivelse av innhold	Beskrivelse av anvendelse
Bevilgningsbrev og regjeringsdokumenter knyttet til tiltakspakken	Tiltakspakkens rasjonale, størrelse, innretning på nye og gamle virkemidler og porsjonering over tid.	Pakkens betydning i krisen, overordnet beskrivelse og politiske målsetninger.
Styredokumenter og strategidokumenter fra Innovasjon Norge knyttet til finansielle virkemidler	Innovasjon Norges rammer for hvordan virkemidlene skal anvendes og hvilke kriterier som skal legges til grunn for bevilgning. Herunder endringer fra strategien i 2008.	Størrelse på virkemidlene, lånevilkår, regionalt vs. landsdekkende fokus, sektorfokus, risikostrategi, samfinansieringsstrategi med banker og egenkapital
Kundedatabasen til Innovasjon Norge (2004-2009)	Oversikt over alle bevilgninger, type virkemidler, omfang, bedriftenes identitet, lokalisering og næringstilknytning, Innovasjon Norges vurdering av driftsrisiko, sikkerhet og innovasjonsgrad	Vurdering av porteføljens sammensetning, endringer i regionale og sektorvise fordeling, størrelsesfordeling, risikoeksponering, sikkerhetshåndtering, innovasjonsgrad (fokus på 09 vs07)
Uttrekk fra saksbehandlings-systemet for finansieringssaker (SOPP)	Forventet avkastning (kun for LRL) og finansieringsplaner	Avkastning vurderes opp mot risiko. Finansieringsplanene brukes for å studere Innovasjon Norges samfinansiering med bank og egenkapital, og eventuelt utløsning av kapital
Regnskapsdata fra Brønnøysundregisteret	Driftsmarginer, egenkapitalandel, likviditetsgrad i bedriftene (MENON-databasen)	Alternative risiko-, sikkerhets- og avkastningsmål, som er uhavhengige av Innovasjon Norges vurderinger.
Dun & Bradstreet kredittrating	Kredittvurdering	Alternativt risikomål
Intervjuer med representanter fra Innovasjon Norge og Nærings- og handelsdepartementet	Erfaringer med tiltakspakken og bruk av de ulike virkemidlene, samhandling med bankene, ressursbehov og ressursbruk, kompetanseutfordringer, samspill med Nærings- og handelsdepartementet	Erfaringer med tiltakspakken og bruk av de ulike virkemidlene, samhandling med bankene, ressursbehov og ressursbruk, kompetanseutfordringer, samspill med Nærings- og handelsdepartementet
Intervjuer med representanter for bankene	Samspillet med Innovasjon Norge. Om Innovasjon Norges kompetanse. Behovet for tiltakspakken, opplevelse av krisen og perspektiver fremover.	Samspillet med Innovasjon Norge. Om Innovasjon Norges kompetanse. Behovet for tiltakspakken, opplevelse av krisen og perspektiver fremover.
Diverse informasjon om finansmarkedene og makroøkonomiske forhold	Renteutvikling, utviklingen i kredittmarkedet og etterspørselen etter norske eksportvarer	Renteutvikling, utviklingen i kredittmarkedet og etterspørselen etter norske eksportvarer

Vi har derfor innhentet et omfattende informasjonsmateriale om tiltakspakken, Innovasjon Norges strategi for 2009, omfang og kjennetegn ved søknader og bevilgninger, økonomiske karakteristika ved bedriftene som bevilgningene har gått til, og ikke minst informasjon om arbeidet i Innovasjon Norge og samspillet med bankene gjennom en serie intervjuer med nøkkelpersoner. Data vi har hentet inn om lån, tilskudd, bedriftenes karakteristika med mer, fokuserer primært på årene 2009 og 2007. Årsaken til at vi legger mindre vekt på 2008 er at man allerede i annet halvår av 2008 fikk føling med finansuroen. Med andre ord var 2007 mer for et normalår å regne. Samtidig avviker ikke rammene for virkemidlene vesentlig mellom 2007 og 2008. Ovenfor presenteres en tabell som oppsummerer data, informasjonskilder og hvilke problemstillinger de belyser.

5. INNOVASJON NORGES ARBEID MED TILTAKSMIDLENE

I dette kapittelet ser vi nærmere på den faktiske anvendelsen av tiltaksmidlene som Innovasjon Norge ble tildelt fra Nærings- og handelsdepartementet. Først beskrives en gjennomgang av policyendringer og presiseringer for de finansieringstjenestene som mottok økte bevilgninger, deretter beskrives anvendelsen på et aggregert nivå. De fire etterfølgende delkapitlene tar for seg hver enkelt finansieringsordning.

5.1. INNOVASJON NORGES POLICY FOR 2009

Hvert år utformes det et policydokument for Innovasjon Norges bedriftsrettede finansielle tjenester. Policyen er et viktig hjelpemiddel for intern styring av finansieringsvirksomheten, og utformes av Innovasjon Norges hovedstyre. Med de økte midlene til Innovasjon Norge fra Nærings- og handelsdepartementet i forbindelse med tiltakspakken fulgte det med enkelte føringer fra Nærings- og handelsdepartementet som er tatt inn i Innovasjon Norges policy for 2009. Policyen er ikke et regelverk, men skal være førende for hvilke beslutninger som gjøres regionalt. Eventuelle avvik må begrunnes godt, og skal løftes til hovedstyret. Nedenfor følger en punktvis oppsummering av de viktigste presiseringene og policyendringene som ble gjort for Innovasjon Norges bedriftsrettede finansielle tjenester i 2009.

Generelle premisser og presiseringer – 2008 versus 2009

- Innovasjon Norges virkemidler rettes primært mot områder med markedssvikt, men må ta hensyn til sammensetning av utlånsportefølje slik at ikke risikoen blir for stor. (Uendret fra tidligere.)
- Virkemidlene skal særlig stimulere til innovasjon og internasjonalisering, som før, men skal ha større fokus på å opprettholde og utvikle arbeidsplasser.
- Innovasjon Norges virkemidler har tidligere stort sett fokusert på små og mellomstore prosjekter/bedrifter i tidlig fase, nå skal også større og mer etablerte bedriftene vurderes.

- Innovasjon Norge skal i størst mulig grad utløse penger fra andre kapitalkilder, og det skal være en rimelig balanse både i forhold til nye penger og risikodeling mellom Innovasjon Norge, banker og eierskap. (I prinsippet uendret fra tidligere, men betinget på graden av kapitalmarkedssvikt.)

Generell policy for lån

- De økte rammene skal i all hovedsak rettes mot å finansiere nye investeringer, og ikke refinansiering av gamle lån.
- Innovasjon Norge skal bidra slik at deres utlån utløser også annen finansiering og bidra til å realisere utvalgte prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert, eller som ikke ville blitt realisert i samme omfang eller til samme tid. Samtidig må Innovasjon Norge sørge for å balansere samlet risiko på lånesiden ved også å bidra med finansiering av gode og sikre lån, som også vil kunne oppnå finansiering i markedet for øvrig. (Uendret fra tidligere.)
- Innovasjon Norge skal kun bidra med finansiering i de prosjekter som er privatøkonomisk fornuftige. (Uendret fra tidligere.) Det presiseres at et svekket privat kapitalmarked i 2009 ikke bare vil medføre økt tilgang på gode prosjekter, men også stor tilgang på prosjekter som ikke bør gis finansiering. Dette stiller krav til Innovasjon Norges evne til å selektere de rette prosjektene.
- Innovasjon Norge kan gi lån med kapitalstyrking som formål. (Nytt for 2009.)
- Ved bevilgninger av lån som totalt sett er større enn det lokale fullmakter tillater, bør fordelingen mellom distriktsrettede risikolån og landsdekkende innovasjonslån normalt være 50/50.
- Pantets verdi skal vurderes ut fra antatt verdi ved tvangsrealisasjon multiplisert med en faktor (inntil) 0,8 ("80-prosentregelen").
- Lån skal normalt ikke ytes til prosjekter der det ikke kan forventes å være en tilstrekkelig cash-flow til å betjene renter på lånet senest ½ år etter utbetaling av lånet.
- Bedrifter som gis driftsrisikoklasse D, det vil si at sannsynligheten er større enn 50 prosent for at virksomheten ikke vil klare seg, kan ikke innvilges lån uten kredittdirektørens samtykke. Samme begrensing gjelder i kundeforhold hvor det er foretatt nedskrivning på lån.

Landsdekkende innovasjonslån og garantier

- Tapene blir tilpasset de tapsavsetninger som gjøres, eller at i det minste kan dekkes av de tapsfond som er etablert.
- Avsetning til tapsfond på innovasjonslån og garantier skal i 2009 være basert på kalkulert risiko. (Uendret fra tidligere.)
- Det legges til grunn at landsdekkende innovasjonslån ikke innvilges med (sikkerhets) risikoklasse 1 (lavest risiko), men kan være aktuelt for alle risikoklasser fra 2 – 7.
- I lys av redusert kreditttilgangen fra bankene foreslås en samlet risikoprofil på inntil 40 prosent (sikkerhet i eiendeler * driftsikkerhet) for 2009. Tilsvarende grense i 2008 var 35 prosent. Det presiseres imidlertid at den bør være lavere enn 40 prosent i 2009 ettersom Innovasjon Norge i stor grad skal finansiere det som bankene normalt finansierer.

- Engasjementsgrensen for innovasjonslån økte fra 15 millioner i 2008 til 50 millioner kroner i 2009.
- Større innovasjonslån, over 5 millioner, skal minst ha 25 prosent betryggende sikkerhet. Opp fra 2.5 millioner i 2008. I snitt skal sikkerheten ligge på 50 prosent.
- Tapsansvaret for Innovasjon Norges del på garantier skal normalt være begrenset oppad til 50 prosent. Dette medfører at eventuelle tap blir delt likt mellom banken og Innovasjon Norge. Eventuelle forslag om å stille garanti med tapsansvar på Innovasjon Norges hånd utover 50 prosent skal - uavhengig av beslutningsfullmakter for øvrig – fremmes for kredittdirektør.

Lavrisikolån

- Økte utlånsrammer gir ikke Innovasjon Norge mulighet til å ta større risiko enn tidligere. Utnyttelse av utlånsrammen forutsetter dermed at det er tilfredsstillende tilgang på prosjekter som tilfredsstiller Innovasjon Norges krav.
- Deltakelsen på lånesiden i form av lavrisikolån bør i hovedsak - for større lån - være basert på at Innovasjon Norge deltar, sammen med banker, på likestilt og sideordnet basis. Dersom det er åpenbar svikt i kapitalmarkedet kan Innovasjon Norge ta en større andel, og inntil hele finansieringen (endring i 2009).
- I normale kredittforhold skal prosjektene som får tilsagn på lavrisikolån ha risikoklasse 1 for sikkerhet (mest sikkert). For lån til prosjekter i risikoklasse 3 eller mer, skal det heller vurderes gitt tilbud om risikolån. Det er ikke anledning til å yte lavrisikolån med risikoklasse 4 eller svakere uten kredittdirektørs samtykke.
- Det skal ikke gis lån til bedrifter som har driftsrisikokode D (svakeste driftssikkerhet). I slike bedrifter er sannsynligheten for tap større enn 50 prosent.
- I forhold til kunder som har vist en stabil og meget god inntjening (høy driftssikkerhet) og som med stor grad av sikkerhet antas å ha utsikter til det samme, kan pantet gis underordnet betydning.
- Måltallene for risikoprofilen på nye tilsagn i 2009 skal være innenfor tre prosent for lavrisikolån. (Uendret fra tidligere.)
- Gjennomsnittlig rentemargin for nye lavrisikolån skal være minst 1,5 prosent poeng i 2009 (opp 0,2 prosent fra 2008). Minimumskravet til margin på nye tilsagn settes til en prosent poeng (uendret fra tidligere). Minimumsmarginen skal kun benyttes i særlige tilfeller, lån med noe risiko bør prises med marginer godt over gjennomsnittmarginen.
- I sektorer som er rettet mot bygg og anlegg legges det til grunn at aktiviteten de senere år har vært større enn det i det lange løp kan antas å være grunnlag for. En avskalling innenfor disse sektorene må derfor påregnes, og Innovasjon Norge bør derfor være forsiktige med å finansiere ny kapasitet i disse sektorene.

Landsdekkende etablererstipend

- Dette er en ny ordning for innovative prosjekter med vekstpotensial.
- Ordningen skal omfatte prosjekter som tar sikte på å utvikle og introdusere produkter og tjenester som er nye på det nasjonale eller internasjonale markedet. Virkemiddelet skal stimulere til omstilling og etablering av nye arbeidsplasser i næringslivet.

- Den øvre rammen for tilsagn per bedriftsetablering er på 1,75 millioner kroner (200 000 EURO til fastsatt omregningskurs 8,75).
- Ordningen skal omfatte registrerte bedrifter i etableringsfasen i inntil to år etter etablering. Unntaksvis kan det aksepteres at selskapet er inntil fem år gammelt, dersom det ikke har vært aktivitet i selskapet.
- Stipendbeløpet skal utmåles ut fra en skjønnsmessig vurdering av søknaden, og kan utgjøre inntil 50 prosent av godkjente kostnader.
- Ambisjonen er at ordningen skal ha en kvinneandel på 40 prosent.

OFU/IFU

- Ingen endringer fra 2008.
- Det ble åpnet for at store bedrifter/engasjementer kunne vurderes og ordningen fikk et landsdekkende fokus. Den økte satsningen på OFU/IFU medførte kun en omallokering av ressurser internt i Innovasjon Norge.

Det var naturligvis en betydelig utfordring for Innovasjon Norges organisasjon å omstille seg for å kunne håndtere den voldsomme økningen i tildelte midler i 2009. Økte rammer og en vanskelig periode for norsk næringsliv gjorde at Innovasjon Norge opplevde en betydelig økning i forespørsler. Dette ble også forsterket av en god markedsføring av tiltakspakken. Innovasjon Norge drev effektive informasjonskampanjer rundt om i Norge og media fokuserte mye på Innovasjon Norges økte ressurser. I sum dannet det seg nok et inntrykk hos mange at Innovasjon Norge var redningen for alle og enhver, og pågangen ble deretter.

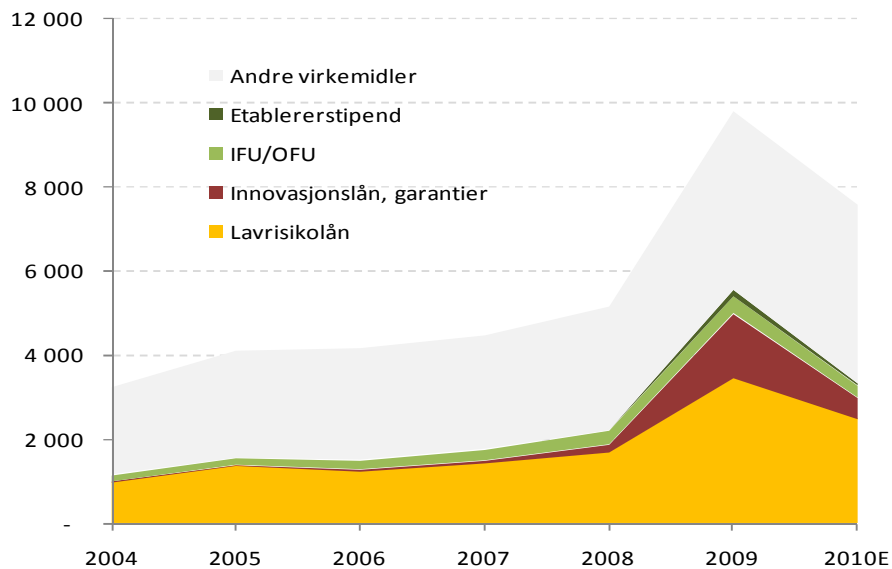
5.2. ET OVERORDNET BLIKK PÅ ETTERSPORSEL ETTER OG FORDELING AV VIRKEMIDLENE

Før vi dykker ned i de enkelte virkemidlene for å se nærmere på anvendelsen av midlene på et detaljert nivå kan det være nyttig å få en helhetsoversikt over hvordan pengene fra tiltakspakken er benyttet. I dette kapitlet ser vi på hvordan pengene er fordelt i forhold til næringer, regioner og virksomhets- og bevilgningsstørrelser. Vi presenterer også søknadsomfanget i 2009 opp mot tidligere år, og omfanget av søknader som ikke ble innvilget. Dette bildet forteller noe om etterspørselen etter Innovasjon Norges tjenester under finanskrisen.

Fordeling av tilskuddene over tid

Tiltakspakken representerer et markant skifte i Innovasjon Norges tilbud av finansielle tjenester. For å se hvor dramatisk endring tiltakspakken utgjorde for Innovasjon Norge er det instruktivt å se på hvordan totale tildelinger fra Innovasjon Norge har utviklet seg over tid, jfr. figur 5.1.

Figur 5.1: Tilsagn fra Innovasjon Norge 2004-9



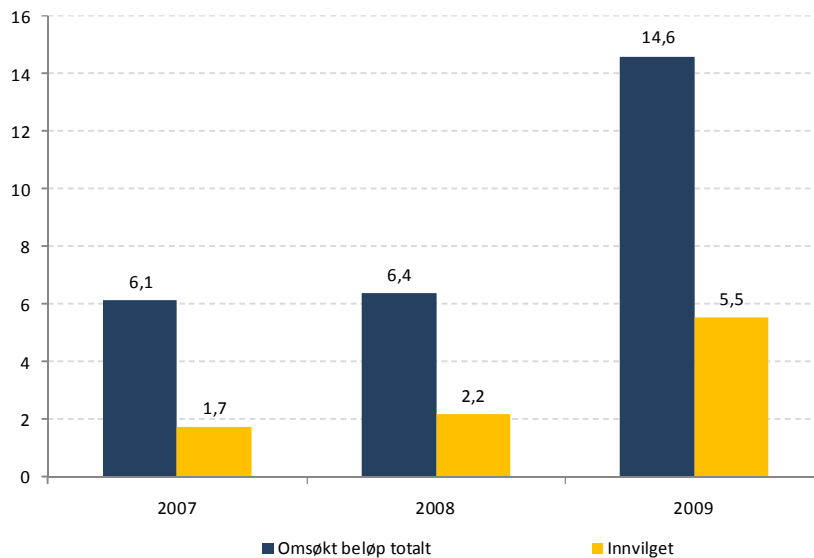
Etter en gjennomsnittlig vekst i bevilgningene på 13 prosent i perioden 2004-8 økte bevilgningene fra Innovasjon Norge med over 90 prosent fra 2008 til 2009. I 2010 er budsjettet for virkemidlene knyttet til tiltakspakken nesten halvert, men volumet er likevel betydelig høyere enn i 2008. Det vitner om at 2010 er et "nedtrappingsår", tilbake mot normalnivået for Innovasjon Norges virksomhet.

Omsøkt, avslag, innvilget

En interessant problemstilling er hvorvidt finanskrisen og høy oppmerksomhet rundt tiltakspakken førte til at pågangen hos Innovasjon Norge oversteg økningen i tilførte midler. I så fall skulle en forvente at en høyere andel av søknadene endte opp med å ikke få midler i 2009 enn i tidligere år.

Figur 5.2 viser omsøkt og innvilget beløp for årene 2007-9 knyttet til de virkemiddelgruppene som berøres av tiltakspakken.

Figur 5.2: Omsøkt og innvilget beløp 2007-9 (tall i mrd. kroner)



Figuren viser at søknadspågangen ble mer enn fordoblet fra 2008 til 2009, etter å ha ligget nærmest uendret fra 2007. Det er rimelig å forvente at noe av denne veksten kom som følge av økt oppmerksomhet rundt Innovasjon Norges utvidede rolle i forbindelse med finansuroen, men vi ser det som høyst sannsynlig at mye av den økte søknadsmassen kan henføres direkte til den finansielle uroen som bedriftene sto overfor i 2009.

Tabellen nedenfor viser antallet tilsagn som er gitt innenfor de respektive ordningene over tid. Den viser at også antallet tilsagn har økt betraktelig i 2009 sammenlignet med foregående år, dette til tross for at størrelsen på tilsagnene er betydelig større. Til sammen ble det gitt 1 648 tilsagn i 2009 i tilknytning til virkemidlene under tiltakspakkene.

Tabell 5.1: Antall tilsagn fordelt på virkemiddel over tid

Virkemiddel	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
Lavisikolån	640	776	681	594	616	820	4,127
OFU/IFU	130	95	157	196	224	282	1,084
Innovasjonslån og garantier	41	37	38	48	71	323	558
Landsdekkende etablererstipend	-	-	-	-	-	223	223
Totalt	811	908	876	838	911	1,648	5,992

Hvordan skiller innvilgesratene seg mellom de ulike virkemidlene? For å forstå innvilgesratene må man se på årsakene til at man ikke har mottatt bevilgninger. Det kan være fire grunner til at man ikke har fått innvilget midler fra Innovasjon Norge selv om man har levert en søknad. Disse er:

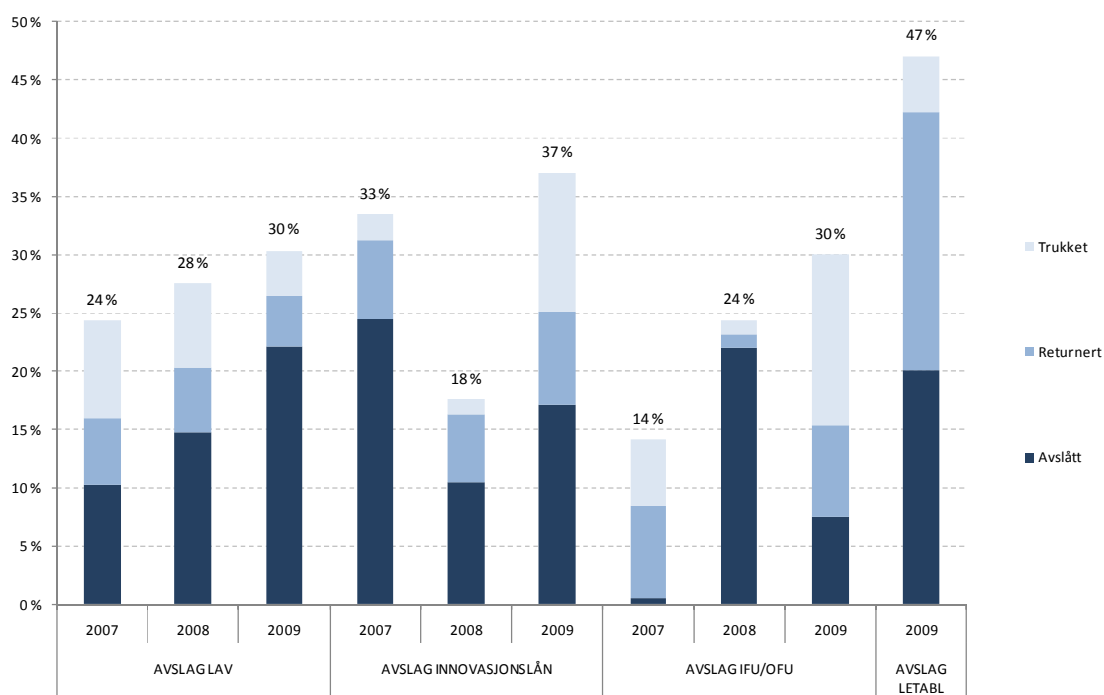
- Saken er *ikke ferdigbehandlet*
- Kunden har *trukket søknaden* (underveis i saksbehandlingen)
- Innovasjon Norge har *returnert søknaden* (før saksbehandling, vanligvis på grunn av mangelfull søknad)
- Innovasjon Norge har *avslått søknaden* (etter saksbehandling)

Det er grunn til å tro at det er en sammenheng mellom de ulike årsakene. Er man flink til å stoppe saksbehandlingsprosesser på et tidlig tidspunkt (trukket eller returnert) vil man forvente en lav avslagsrate, og omvendt.

Søknader kan få innvilget sitt omsøkte beløp helt, delvis eller ikke innvilget. Ikke ferdigbehandlede saker er tatt ut av denne analysen siden vi bare er interessert i sakene som er endelig besluttet.

I figur 5.3 sammenligner vi omsøkt beløp som ikke fikk penger av ulike årsaker med summen av innvilget beløp.

Figur 5.3: Avslagsrater for de ulike virkemidlene



Lavrisikolån: For lavrisikolånene ser vi at det i perioden har vært en jevn økning i andelen av omsøkt beløp, som ikke er innvilget, fra 24 til 30 prosent. De relative andelene mellom trukket, returnert og avslått har vært nokså konstante.

Innovasjonslån: Andelen av søknadene som ikke fikk penger var i 2009 37 prosent. Også her var nåløyet trangere enn i begge de to foregående årene – især i forhold til 2008. Det er spesielt andelen

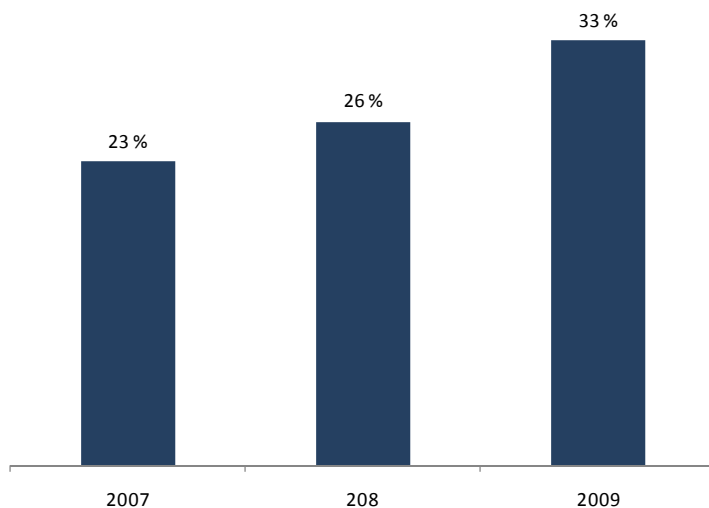
søknader som er trukket tilbake som har endret seg, mens avslagsraten har gått ned i 2009 i forhold til i 2007. Dette tyder på at Innovasjon Norge har evnet å drive effektiv saksbehandling. Her er det viktig å merke seg at rammen for virkemiddelet ble mangedoblet i 2009. Med kun en moderat økning i andel avslag må dette tolkes som en kraftig økning i etterspørselen etter dette virkemiddelet.

OFU/IFU: Også her har innvilgelsesraten blitt lavere, fra 86 prosent i 2007 til 70 prosent i 2009, og også her ser vi at andelen av omsøkt beløp som er trukket av kunden i 2009 har økt betydelig fra de to foregående årene.

Landsdekkende etablererstipend: For det nye, landsdekkende etablererstipendet var det nesten halvparten av omsøkt beløp som ikke fikk penger. Det er ikke overraskende at dette virkemiddelet har lav suksessrate siden terskelen for å søke om tilskudd er lav. Det er også å forvente at en stor andel presumptivt svært mangelfulle søknader returneres.

Gjennomsnittlig andel av totalt omsøkt beløp som ikke er blitt tildelt penger er vist i figur 5.4. Vi ser at denne raten for de fire virkemidlene samlet er markant høyere i 2009 enn for de to foregående årene.

Figur 5.4: Gjennomsnittlig andel av totalt omsøkt beløp som ikke er blitt tildelt penger (2007-9)



Vi ser at andelen negative tilbakemeldinger har økt fra 23 prosent i 2007 til 33 prosent i 2009, som er en betydelig økning på to år. Med dette som bakgrunn er det grunn til å hevde at etterspørselen etter Innovasjon Norges tjenester faktisk økte enda mer enn den formidable økningen i tilbudet fra Innovasjon Norge. Dette er ikke veldig overraskende gitt den alvorlige situasjonen for mange konkurranseutsatte virksomheter under finansuroen, den store oppmerksomheten rundt tiltakspakken og det økte fokuset Innovasjon Norge hadde på større virksomheter. I tillegg hadde nok enkelte en oppfatning av at dette var en gylden mulighet til å skaffe til veie "enkle" penger fra virkemiddelapparatet, og leverte relativt dårlig funderte søknader.

Fordeling av tilsagn på næring

Finansuroen har slått ulikt ut for ulike næringer, både med hensyn til når effektene slo inn og hvor sterkt rammet næringene ble. Man skulle derfor kanskje forvente at det er betydelige endringer i fordelingen av tiltakspakken på de ulike næringene i forhold til tidligere år. Tabellen under, som viser

hvordan virkemidlene under tiltakspakken har blitt fordelt på ulike næringer i perioden 2004-9, viser at så var tilfellet.

Tabellen 5.2: Fordeling av virkemidler under tiltakspakken mellom sektorer, 2004-09

Bransje	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Industri	253	228	263	332	336	1 800
Fiske/oppdrett	276	480	453	718	677	1 391
Forr. tjeneste	114	95	188	217	329	790
Jordbruk/skogbruk	388	588	412	332	540	724
Bergverk/utvinning	11	13	4	6	25	329
Andre	102	146	175	147	294	507
Totalt	1 143	1 549	1 495	1 753	2 201	5 541

Bransje	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Industri	22 %	15 %	18 %	19 %	15 %	32 %
Fiske/oppdrett	24 %	31 %	30 %	41 %	31 %	25 %
Forr. tjeneste	10 %	6 %	13 %	12 %	15 %	14 %
Jordbruk/skogbruk	34 %	38 %	28 %	19 %	25 %	13 %
Bergverk/utvinning	1 %	1 %	0 %	0 %	1 %	6 %
Andre	9 %	9 %	12 %	8 %	13 %	9 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Ikke uventet var industri den sektoren som fikk mest midler, rundt en tredjedel av hele tiltakspakken. Industrien fikk tilført 1 800 millioner Kroner, dette var en femdobling av bevilgningene i 2008. Etterspørselssjokket globalt og et ikke-fungerende kredittmarked gjorde at mange industrivirksomheter fikk problemer, og det var behov for betydelig kapitaltilførsel til sektoren. Også fiskeri/oppdrett gjorde et byks fra 2008 til 2009, og mottok en fjerdedel av tiltakspakken. Bergverk hadde en svært høy prosentvis vekst, og fikk tildelt relativt betydelige midler, 329 millioner kroner. Her var det noen få enkeltengasjementer som trakk kraftig opp. Jordbruk/skogbruk fikk som ventet en mindre andel av tiltakspakken og hadde en moderat bevilgningsøkning i forhold til de andre næringene. Andelen av tiltakspakken som gikk til jordbruk/skogbruk ble nærmest halvert fra 2008 til 2009. Samlet sett virker fordelingen av tiltakspakken mellom sektorer å være i tråd med hva man kunne forvente. Vi har dog identifisert enkelte utviklingstrekk på et mer detaljert nivå som man kan stille spørsmål ved. Dette kommer vi tilbake til i delkapitlene 5.4-5.7 som omhandler de spesifikke virkemidlene.

Fordeling av tilsagn på region

Tabell 5.3 viser hvordan tilskuddene er fordelt mellom ulike regioner.

Tabell 5.3: Fordeling av virkemidler under tiltakspakken mellom regioner, 2004-9

Region	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Østlandet	205	307	231	201	381	730
Vestlandet	337	422	348	459	513	1 487
Nord-Norge	211	320	276	396	575	972
Midt-Norge	238	382	452	455	528	1 756
Sørlandet	116	75	82	135	99	297
Oslo	33	23	92	84	104	253
Totalt	1 141	1 529	1 481	1 729	2 200	5 495

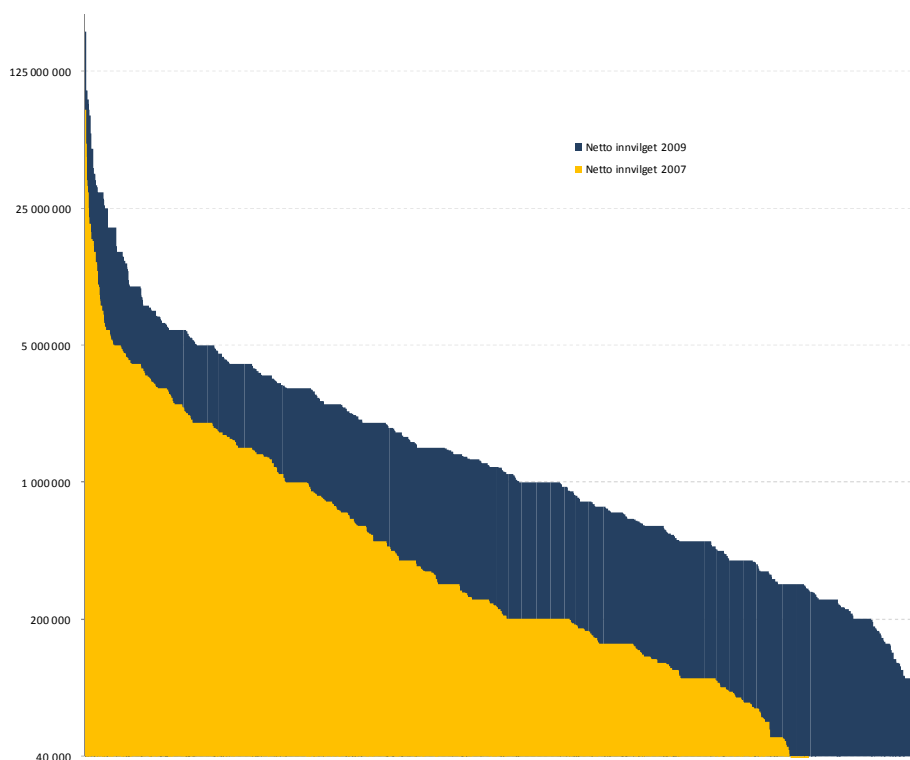
Region	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Østlandet	18 %	20 %	16 %	12 %	17 %	13 %
Vestlandet	30 %	28 %	23 %	27 %	23 %	27 %
Nord-Norge	19 %	21 %	19 %	23 %	26 %	18 %
Midt-Norge	21 %	25 %	31 %	26 %	24 %	32 %
Sørlandet	10 %	5 %	6 %	8 %	5 %	5 %
Oslo	3 %	1 %	6 %	5 %	5 %	5 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Vestlandet og Midt-Norge mottok rundt 60 prosent av tiltakspakken. Midt-Norge alene mottok nesten en tredjedel. Denne regionen har også hatt den største prosentvise økningen fra 2009. Møre og Romsdal alene mottok over 900 millioner kroner, og er det fylket som har fått flest kroner i tilsagn. Nord-Norge er den regionen som hadde den største andelsmessige reduksjonen i bevilgninger fra 2008 til 2009, ned åtte prosentpoeng til 18 prosent. Det er kanskje ikke overraskende at store deler av tiltakspakken har blitt kanalisert til kystfylkene på vestlandet. Her er det mye eksportrettet industri og relatert næringsliv som ble hardt rammet.

Fordeling av tilsagn etter størrelse

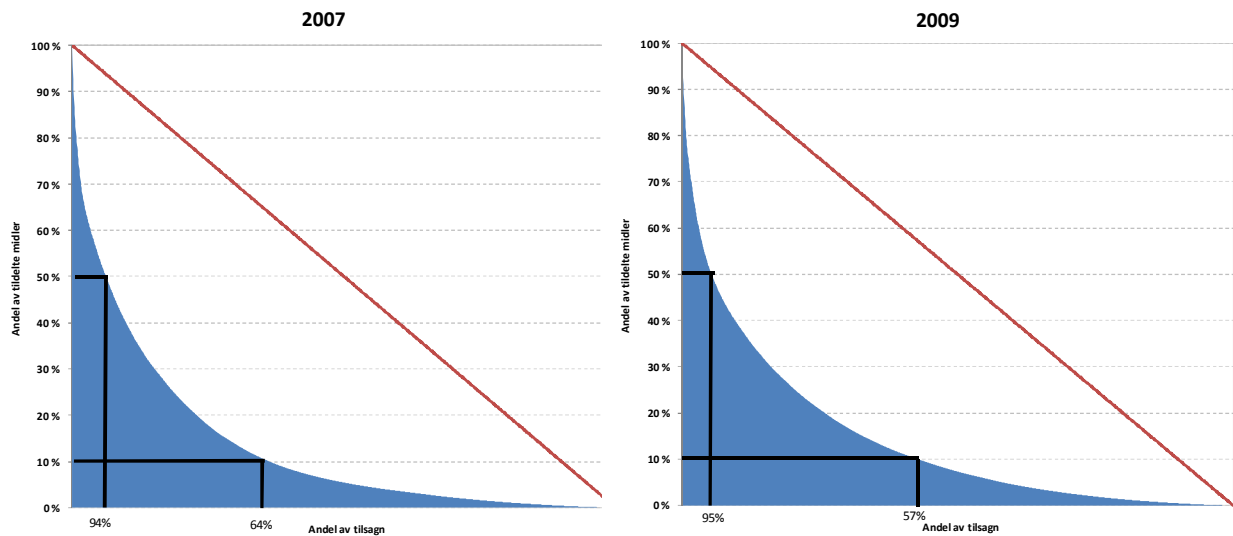
Figur 5.5 viser fordelingen av alle tilsagn som knytter seg til tiltakspakken for 2007, sammenholdt med 2009. Tilsagnene er sortert synkende. Totale tilsagn i 2007 var 1 850 millioner kroner og 5 540 millioner i 2009. Det var 1 360 tilsagn i 2007 og 1 565 tilsagn i 2009. Det er imidlertid en del foretak eller enkeltpersoner som får flere enn et tilsagn, så antall mottakere av bevilgningene er noe lavere.

Figur 5.5: Fordelingen av innvilgede søknader 2007 og 2009 (kroner, logaritmisk skala)



Gjennomsnittlig tilsagn steg fra 1,4 millioner kroner i 2007 til 3,5 millioner kroner i 2009. Det er imidlertid ikke veldig meningsfullt å se på gjennomsnittsbetraktninger på tvers av hele tiltakspakken. Det er mange svært små bevilgninger og en del svært store. Y-aksen i figuren er derfor logaritmisk; ellers ser man knapt den lange "halen" av småprosjekter. Slik sett "lyver" grafen. Dette er godt illustrert ved å bruke såkalte Lorentz-kurver, som viser spredning på en god måte. Dette er vist i figuren under.

Figur 5.6: Andel tildelte midler sett i forhold til andel av tilsagn



Lorentz-kurven gir et ganske slående bilde. Rød strek illustrerer fordelingen dersom alle tilsagn hadde vært like store. Her ser vi at avviket fra denne streken er stort. 60 prosent av tilsagnene utgjør bare 10 prosent av innvilget beløp per år. Og enda mer slående; 5 prosent av tilsagnene står for hele 50 prosent av innvilget beløp i 2009. Det er interessant å se at Lorentz-kurvene ikke har endret seg nevneverdig fra 2007 til 2009. Det er de store engasjementene som dominerer porteføljen i begge år. Men i 2009 er samlede tildelinger betraktelig større.

Tabell 5.4: Topp 50 engasjementer 2009

Kundenavn	Virkemiddel-kategorier	Totalsum	Kundenavn	Virkemiddel-kategorier	Totalsum
Virksomhet 1	Lavrisikolån, risikolån	250 000 000	Virksomhet 26	Risikolån	30 400 000
Virksomhet 2	Lavrisikolån, risikolån	130 000 000	Virksomhet 27	Lavrisikolån	30 000 000
Virksomhet 3	Lavrisikolån, risikolån, gar.	107 250 000	Virksomhet 28	Risikolån	30 000 000
Virksomhet 4	Lavrisikolån	100 000 000	Virksomhet 29	Risikolån	30 000 000
Virksomhet 5	Lavrisikolån	100 000 000	Virksomhet 30	Risikolån	30 000 000
Virksomhet 6	Lavrisikolån	100 000 000	Virksomhet 31	Risikolån	30 000 000
Virksomhet 7	Lavrisikolån	100 000 000	Virksomhet 32	Lavrisikolån	30 000 000
Virksomhet 8	Lavrisikolån, risikolån	100 000 000	Virksomhet 33	OFU/IFU	29 000 000
Virksomhet 9	Lavrisikolån	90 000 000	Virksomhet 34	Lavrisikolån	28 000 000
Virksomhet 10	Lavrisikolån	85 000 000	Virksomhet 35	Lavrisikolån	27 500 000
Virksomhet 11	Lavrisikolån, risikolån	85 000 000	Virksomhet 36	Lavrisikolån	27 500 000
Virksomhet 12	Lavrisikolån	75 000 000	Virksomhet 37	Risikolån	26 900 000
Virksomhet 13	Lavrisikolån, risikolån	75 000 000	Virksomhet 38	Lavrisikolån	26 000 000
Virksomhet 14	Lavrisikolån, risikolån	60 000 000	Virksomhet 39	Risikolån	26 000 000
Virksomhet 15	Lavrisikolån, risikolån	52 500 000	Virksomhet 40	Lavrisikolån	25 544 025
Virksomhet 16	Lavrisikolån, risikolån	52 000 000	Virksomhet 41	Lavrisikolån	25 000 000
Virksomhet 17	Lavrisikolån	50 000 000	Virksomhet 42	Lavrisikolån	24 000 000
Virksomhet 18	Lavrisikolån, risikolån	45 000 000	Virksomhet 43	Lavrisikolån	24 000 000
Virksomhet 19	Lavrisikolån	40 155 500	Virksomhet 44	Risikolån	23 000 000
Virksomhet 20	Lavrisikolån	40 000 000	Virksomhet 45	Risikolån	20 000 000
Virksomhet 21	Lavrisikolån	35 000 000	Virksomhet 46	Risikolån	20 000 000
Virksomhet 22	Lavrisikolån	35 000 000	Virksomhet 47	Risikolån	20 000 000
Virksomhet 23	Lavrisikolån, risikolån	35 000 000	Virksomhet 48	Lavrisikolån	20 000 000
Virksomhet 24	Lavrisikolån	33 500 000	Virksomhet 49	Risikolån	20 000 000
Virksomhet 25	Lavrisikolån	32 750 000	Virksomhet 50	Lavrisikolån	20 000 000

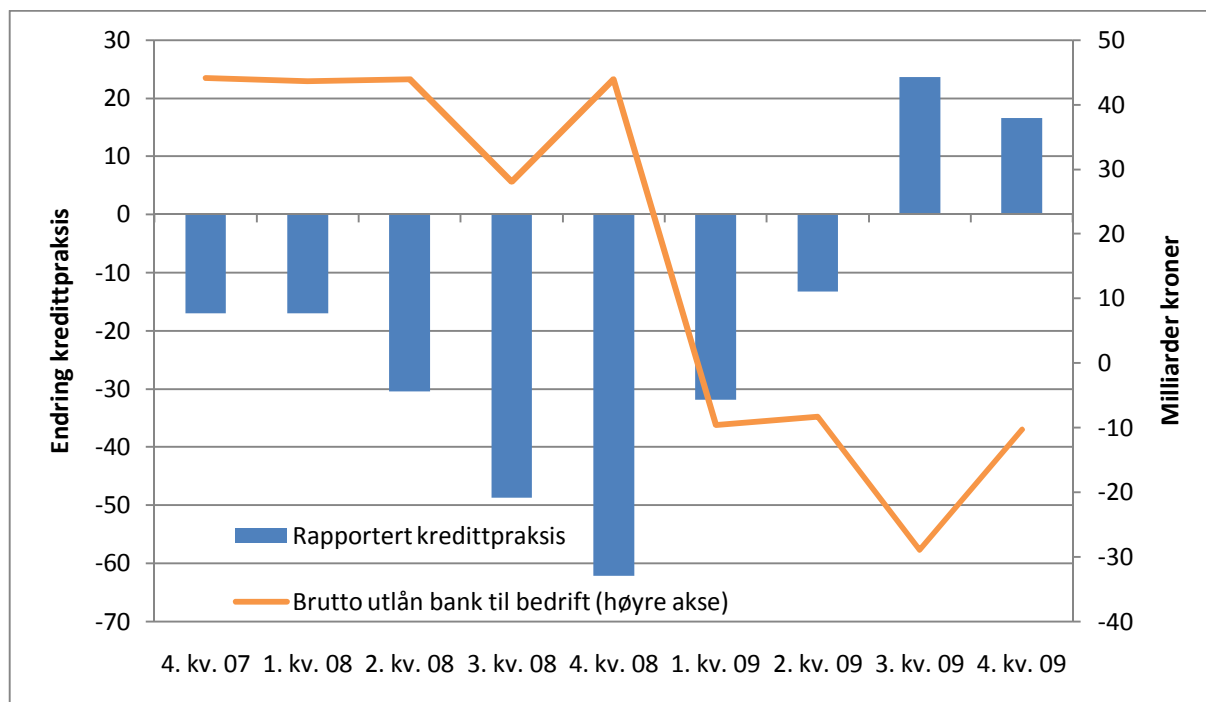
Det er et viktig poeng at dersom vi tegner Lorentz-kurvene for bedrifter i stedet for tilsagn, blir andelen av bedrifter som representerer 50 prosent av innvilget beløp enda mindre. Dette er fordi de store engasjementene ofte har flere tilsagn (det vil si får penger fra flere ulike virkemidler). Det er i praksis 50 virksomheter som har fått nesten halve tiltakspakken. Disse er vist i tabell 5.4.

Så store enkeltengasjementer eksponerer Innovasjon Norge naturlig nok for omfattende risiko. Utfallet for enkeltengasjementer blir avgjørende for tapsfondsutviklingen, og et rendyrket porteføljeperspektiv blir mindre meningsfullt. Dette forsterkes av at Innovasjon Norges innovasjonslåneportefølje var liten før tiltakspakken ble bevilget.

5.3. KORT OM INNOVASJON NORGES RENTEVILKÅR OG ROLLE I KREDITTMARKEDET

For å sette Innovasjon Norges ordninger inn i et større bilde med hensyn til hvilken effekt midlene kan ha på å avdempe finansuroen, er det interessant å gjøre en vurdering av selve volumet på de økte finansieringsmidlene fra Nærings- og handelsdepartementet til Innovasjon Norge sammenlignet med finansieringsmarkedet ellers.

Figur 5.7: Rapportert endring i bankenes kredittpraksis overfor ikke-finansielle foretak (prosent)¹³ og endring i brutto utlån fra bank til norske private selskap med begrenset ansvar (mrd. kr)



Kilde: Norges Bank og SSB

Norges Banks utlånsundersøkelse blant private banker viser utviklingen i bankenes rapporterte utlånspraksis overfor ikke-finansielle foretak (i all hovedsak private selskap med begrenset ansvar). Søylene i figuren ovenfor baserer seg på bankenes rapportering til Norges Bank, og viser at utlånsvirksomheten til næringslivet ble strammet syv etterfølgende kvartaler fra og med 4. kvartal 2007 til og med sommeren 2009, mens utlånspraksisen gradvis har myknet opp igjen i siste halvdel av 2009. Bankene rapporterte til Norges Bank at den fallende utlånsveksten både gjenspeiler strammere kredittpraksis fra bankene, men også svakere etterspørsel etter lån fra foretakene. Innovasjon Norge har på sin side opplevd en kraftig etterspørselsvekst etter finansiering blant bedriftene i 2009.

Linjen i figuren viser den kvartalsvise utviklingen i bankenes samlede utlån til private foretak med begrenset ansvar. Som vi ser har bankenes samlede utlån til bedriftene blitt redusert alle kvartaler i 2009. Sammenligner man bankenes utlån til private bedrifter over året desember 2008 til desember 2009, var det en netto reduksjon 57,2 milliarder kroner i utlån til bedriftene over året¹⁴. Dette

¹³ Bankene i undersøkelsen bruker en skala med fem alternativer for å vurdere om endringer i kredittpraksis. Store endringer får dobbelt så stor vekt i beregningen av resultatene som små endringer. Svarene vektet med bankenes andel av endringen i utlån til foretak. Nettotallene angis i en skala fra -100 prosent til 100 prosent. Dersom alle bankene i utvalget har svart at det er noe innstramming i kredittpraksis, vil nettotallet være 50 prosent. Dersom noen av bankene har strammet inn sin kredittpraksis noe uten at de andre bankene har endret kredittpraksis, vil nettotallet ligge mellom 0 og 50 prosent. Dersom alle bankene i utvalget har strammet inn sin kredittpraksis mye, vil nettotallet være 100 prosent.

¹⁴ SSBs statistikk viser utviklingen i bankenes samlede utlån til norske private bedrifter. Denne utviklingen er summen av nye lån gitt (som er størrelsen som er sammenlignbar med Innovasjon Norges utlånsvirksomhet i 2009) og nedbetaling på eksisterende lån. Disse størrelsene finnes det ikke offentlig tilgjengelig statistikk på.

tilsvarende en reduksjon på 6,7 prosent i utlån til bedriftssegmentet. Det er med andre ord liten tvil om at kredittpraksisen ovenfor bedriftene har blitt strammet inn.

Innovasjon Norge lånte ut 4,97 milliarder kroner i 2009 basert på bevilgninger fra Nærings- og handelsdepartementet. Av disse ble 3,17 milliarder bevilget gjennom tiltakspakkene. Disse 3,17 milliardene tilsvarer 5,5 prosent av bankenes reduksjon i samlede utlån til private foretak. Dessverre finnes det ikke tilgjengelig sammenlignbar offentlig statistikk slik at man kan sammenligne utlånene fra Innovasjon Norge i 2009 med størrelsen på nye utlån fra privat bank til bedrift i 2009. Dersom man legger til grunn en antagelse om at endringen i samlet utlån skulle være uendret fra 2008 til 2009¹⁵ (med andre ord at de knappe 60 milliarder kronene representerer et tilbudsunderskudd på kapital) tilsvarer Innovasjon Norges økte bevilgninger fra Nærings- og handelsdepartementet omtrent 5 prosent av "kapitalmangelen" blant norske bedrifter i 2009.¹⁶

Lånebetingelser hos Innovasjon Norge sammenlignet med bankene forøvrig

Innovasjon Norge fikk økte rammer både for lavrisikolån og landsdekkende innovasjonslån. Mens lavrisikolån er kommersielle lån som gis på vanlige markedsmessige betingelser, skal innovasjonslånene sørge for toppfinansiering, og har således lavere prioritet enn andre lån. Utover basisrenten, som er ekvivalent med renten som Innovasjon Norge må betale på lånet fra staten, legger Innovasjon Norge seg på en margin som skal dekke provisjon til staten (40 basispunkter), administrasjonskostnader og tapsrisiko. Rentene som gis for innovasjonslånene er den samme for alle foretak. Betingelsene for lavrisikolån varierer fra prosjekt til prosjekt avhengig av tapsrisikoen. Påslaget på basisrenten er minimum 100 basispunkter, mens det sjelden gis påslag på mer enn 250 basispunkter for lavrisikolån. Det gjennomsnittlige påslaget er 150 basispunkter, hvilket er det som er rapportert i figur 5.8 nedenfor.

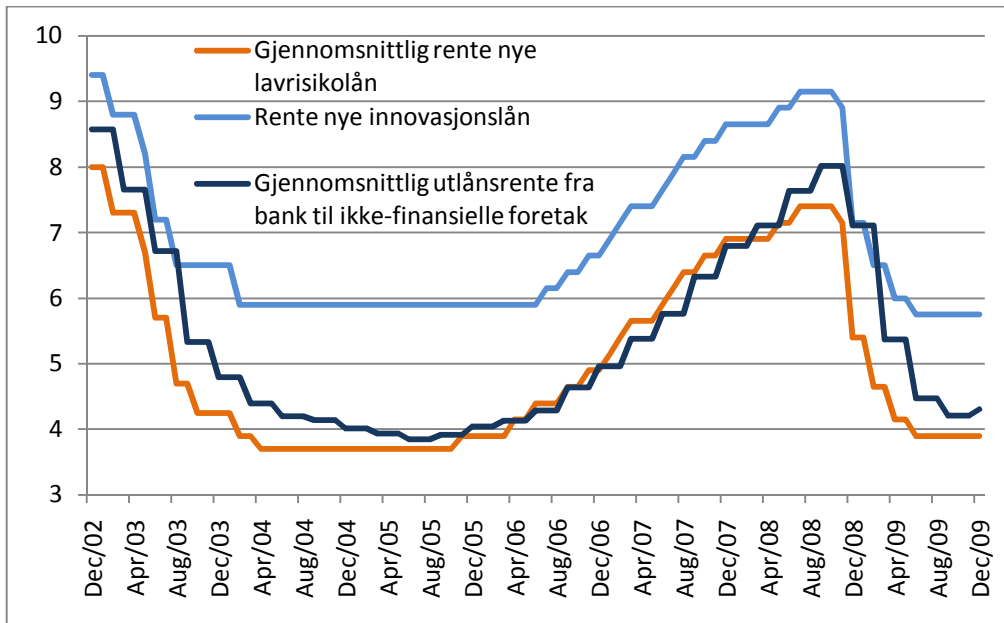
Figuren nedenfor sammenligner betingelser over tid for Innovasjon Norges ordinære innovasjonslån og lavrisikolån med den gjennomsnittlige utlånsrenten fra bankene. Som vi ser er betingelsene for lavrisikoordningen på nivå med den gjennomsnittlige utlånsrenten i markedet over tid. I en periode på senhøsten 2008 og våren 2009 var imidlertid betingelsene til lavrisikolånene fra Innovasjon Norge betydelig gunstigere enn i bankmarkedet for øvrig. I følge statistikk fra SSB økte bankenes utlånsmargin til foretakene fra 0,5 prosent i de tre første kvartalene i 2008 til 2,3 prosent i samme periode i 2009. Bankene argumenterer for at påslaget har kommet som følge av økt kredittrisiko. Betingelsene for de mer risikable innovasjonslånene ligger normalt sett nærmere to prosentpoeng over mindre risikable markedslån. I en periode vinteren 2008/2009 var imidlertid betingelsene for

¹⁵ Over de siste 10 årene har den faktiske gjennomsnittlige utlånsveksten vært 12 prosent. Det er faktorer som både trekker i retning av en økende og en fallende etterspørsel etter lånekapital i en finanskrisen. Et fall kommer som følge av redusert investeringsvilje og høyere rente. En økning kommer som følge av behov for kapitalstyrking og likviditetshåndtering.

¹⁶ Her må det imidlertid tillegges at Innovasjon Norges innovasjonslån og garantier også har hatt en utløsende effekt på privat fremmedkapital, slik at "bortfallet" ville vært større enn den faktiske reduksjonen på 57,2 milliarder bankutlån til bedrifter som materialiserte seg i 2009.

nyinnvilgede innovasjonslån nærmest identiske med bankenes gjennomsnittlige utlånsrente til ikke-finansielle foretak.

Figur 5.8: Rentebetingelser lavrisikolån og innovasjonslån fra Innovasjon Norge sammenlignet med ordinære banklån til bedrifter



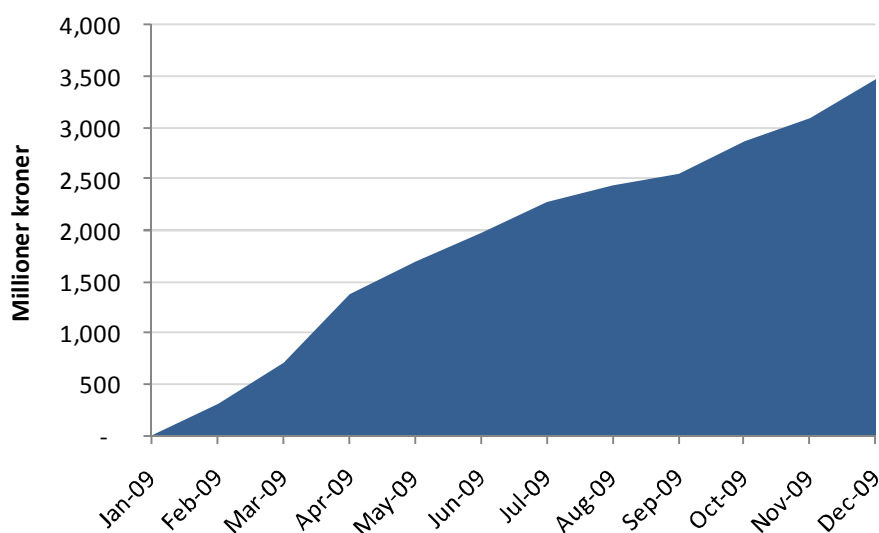
Kilde: Innovasjon Norge og SSB

5.4. LANDSDEKKENDE LAVRISIKOLÅN (LAV)

De landsdekkende lavrisikolånene er en selvfinansiert ordning som opererer på samme måte som private banker. Dette innebærer at rentemarginene må være høye nok til å dekke påslag til staten (0,4 prosent), administrasjonskostnader og tap på utlån. En betydelig andel av eventuelle overskudd går tilbake til Nærings- og handelsdepartementet, maksimalt 75 prosent. Fra den opprinnelige bevilgningen på 1,5 milliarder kroner i statsbudsjettet for 2009, ble rammene for lavrisikolånene økt til 3,5 milliarder kroner i løpet av 2008/2009 (se kapittel 2 for nærmere omtale). Etterspørselen etter lavrisikolån har vært rekordstor i 2009. Til tross for Innovasjon Norges rekordstore rammer for lavrisikolån økte andelen av omsøkt beløp, som ikke ble innvilget, med to prosent (28 til 30 prosent) fra 2008 til 2009. Sett i lys av de utfordringene som var i kapitalmarkedet i 2009 må andelen "omsøkt-men-ikke-innvilget" likevel anses som lav i 2009.

Figuren nedenfor viser hvordan tildelingene av lavrisikolån spredte seg utover året. Vi ser at det var jevnt over mye aktivitet utover hele året, men det var særlig stor aktivitet i mars-april, hvor hele 31 prosent av midlene ble bevilget. At mye av midlene ble delt ut såpass tidlig er i tråd med at tiltaksmidlene skulle iverksettes raskt og er i tillegg i samsvar med kredittkrisens profil gjennom 2009, der man særlig i første halvår opplevde tendenser til kreditttrasjonering.

Figur 5.9: Kumulativ bevilgning av lavrisikolån over 2009



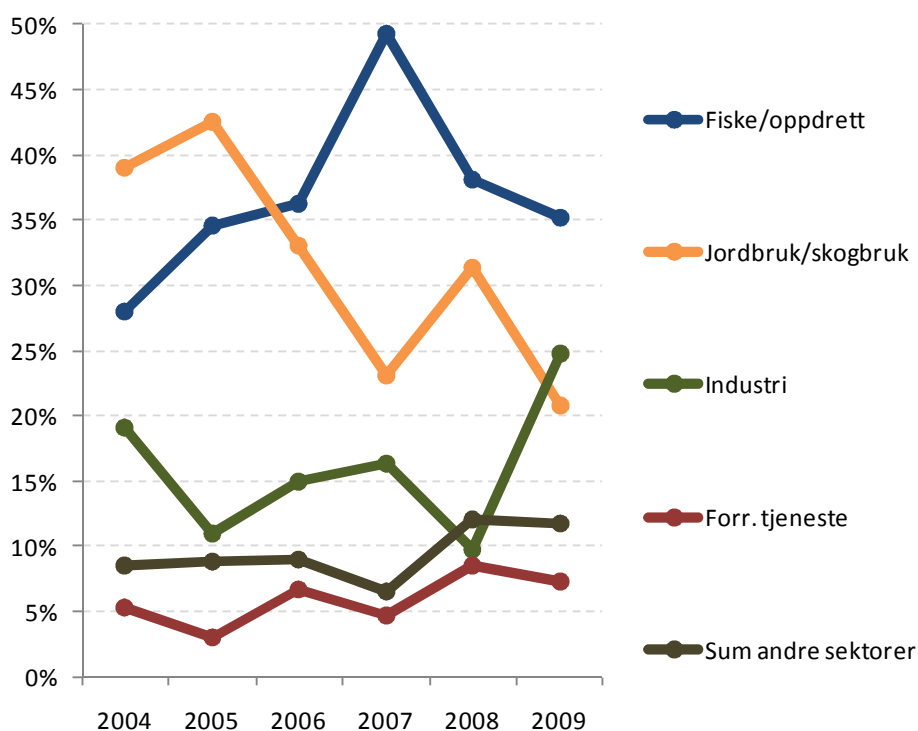
Størrelse på lån, nærings- og regionsfordeling

I 2009 ble det gitt 820 tilsagn om lavrisikolån, mot 594 i 2007. Det gjennomsnittlige tilsagnet for lavrisikolån var på 4,3 millioner kroner i 2007, mens det var 10,2 millioner i 2009. I 2009 ble det innvilget 30 lån på over 25 millioner kroner, hvorav det største var på 200 millioner kroner. Til sammenligning var det kun syv tilsagn på over 25 millioner i 2007.

Det er industribedriftene som har hatt den største økningen både andelsmessig og i kroner og øre som følge av økte rammer for lavrisikolån. Industribedriftene mottok lavrisikolån for til sammen 860 millioner kroner, og hadde en andelsmessig økning fra 10 til 25 prosent sammenlignet med 2008. Dette reflekterer behovet for fremmedkapital i en internasjonalt konjunkturutsatt næring som ble kraftig rammet av finansuroen.

Det var imidlertid tilsagnene til fisk og oppdrett som var størst også i 2009, med tilsagn tilsvarende omtrent en tredjedel av midlene innen lavrisikoordningen. Andelsmessig har imidlertid tilsagnene til fisk/oppdrett falt noe som følge av økningen av tilsagn til industribedriftene. Målt i absolutte beløp har imidlertid tilsagnene innenfor de aller fleste sektorene økt betydelig.

Figur 5.10: Andel lavrisikolån målt i kroner fordelt på næring



I figuren kan det se det ut som at jordbruk og skogbruk har fått en gradvis mindre betydning innenfor denne virkemiddelgruppen. Men på grunn av den kraftige veksten i låneramme fra 2008 til 2009 har det faktisk funnet sted en økning på 35 prosent i lavrisikolån innvilget til denne næringen. Over 10 prosent av den økte bevilgningen gikk med andre ord til jordbruk og skogbruk. I lys av at disse næringene er mer skjermet enn mange andre og at deres relative betydning i økonomien er begrenset, er det grunn til å sette spørsmålsteget ved Innovasjon Norges prioritering av dette segmentet. Mange ville snarere forvente en nullvekst eller et fall i dette tallet under en finansuro.

Når det gjelder den regionale fordelingen av tilsagnene er det bedriftene i Midt-Norge som har fått den største andelen, med hele 38 prosent av det innvilgede beløpet på 3,5 milliarder. Deretter kommer bedriftene på Vestlandet og i Nord-Norge med omtrent en fjerdedel hver. Det er kanskje noe overraskende at det ikke var noen bedrifter lokalisert i Oslo som fikk lavrisikolån i 2009. Dette er imidlertid et mønster som også går igjen fra tidligere år.

Risikoprofil blant bedrifter som fikk lavrisikolån i 2009

Et av de sentrale spørsmålene i utredningen er hvorvidt risikoprofilen til bedriftene som fikk midler i finanskriseåret 2009 skiller seg fra tidligere. For å belyse dette spørsmålet er det nødvendig å se på ulike mål for risiko og sikkerhet, og å sammenligne disse med Innovasjon Norges policy for 2009. For å vurdere om risikoprofilen blant bedriftene som fikk tilsagn i 2009 har endret seg, sammenligner vi de med bedriftene som fikk tilsagn i 2007.

I forbindelse med bevilgning av tiltaksmidlene ble det presisert på overordnet nivå at økte utlånsrammer ikke skulle gi Innovasjon Norge mulighet til å ta større risiko enn tidligere. Som navnet indikerer skal lavrisikolån ha lav risiko. Herav følger det at for normale kredittforhold skal lånet fra Innovasjon Norge ha med 100 prosent sikkerhet i bedriftens eiendeler. For lån med lavere sikkerhet enn 75 prosent skal det heller vurderes gitt tilbud om risikolån, mens sikkerhet på under 50 prosent av lånets størrelse krever kredittdirektørens samtykke.

Det stilles også krav til driftssikkerhet. Herunder kan det ikke innvilges lån til bedrifter som vurderes å ha større enn 50 prosent sannsynlighet for å overleve i løpet av lånets levetid, eller til bedrifter hvor det er foretatt nedskrivning av lån tidligere. En vesentlig endring i policy var imidlertid at det ble åpnet opp for at Innovasjon Norge kunne gi lån til prosjekter og bedrifter som hadde som generelt formål å styrke kapitalen. Med andre ord tiltak som i seg selv skulle redusere risikoen i bedriften.

I analysen ser vi også på lønnsomhetsutvikling blant bedriftene. Ved både å se på mål for risiko og lønnsomhet kan vi belyse i hvilken grad eventuelle avvik i risikoprofil i 2009-porteføljene fra 2007 skyldes endret praksis hos Innovasjon Norge, eller at økonomien var inne i en periode med mye usikkerhet, og at dette preger vurderingen av porteføljens driftsrisiko, uavhengig av bedriftenes faktiske risiko over tid (ref den prinsipielle diskusjonen i kapittel 4.2).

En kredittrating er ratingselskapenes vurderinger basert på ulike regnskapsmessige kriterier. Det er nyttig å se på noen slike regnskapsbaserte nøkkeltall for å få en bedre oppfatning av hvorvidt tiltakspakken "traff" som tiltenkt. Det kan også være nyttig å se på nøkkeltall knyttet til både resultatregnskapet og balansen. Resultatbaserte nøkkeltall kan si noe om driftslønnsomheten til virksomheten, mens balansebaserte nøkkeltall kan gi en forståelse av selskapets finansielle stilling på kort og lengre sikt og herav avdekke om selskapet er i stand til å overholde sine forpliktelser og vurdere om virksomheten tåler å gå med tap.

Vi har valg å se på tre regnskapsbaserte nøkkeltall, som i sum gir et overblikk over porteføljens finansielle stilling¹⁷:

- *Resultatbasert nøkkeltall:* EBITDA-margin (Driftsresultat før av- og nedskrivninger delt på omsetning)
- *Balansebasert nøkkeltall:* Likviditetsgrad 1 (Omløpsmidler delt på kortsiktig gjeld)
- *Balansebasert nøkkeltall:* Egenkapital (EK)-andel (Egenkapital som andel av total kapital)

Vurdering av risikoprofil blant bedriftene som fikk tilsagn i 2009 med utgangspunkt i kredittrating

Vi har kredittratinger for omtrent 70 prosent av tiltakspakken i 2009 og omtrent 50 prosent av selskapene i 2007. Kredittratingene kommer fra Dun&Bradstreet. Dun&Bradstreet benytter en kredittklassifisering fra AAA til C, som illustrert i tabell 5.5:

¹⁷ I de tilfellene hvor disse størrelsene ikke gir noe ekstra verdi til analysen blir de ikke rapportert.

Tabell 5.5: Dun & Bradstreets kredittklassifisering

Rating	Beskrivelse	Konkurs- sanns.
AAA	Veletablert, sterk økonomi	0,2 %
AA	Veletablert, god/tilfredsstillende økonomi	0,4 %
A	Noe svak økonomi, men kredittverdig	0,7 %
B	Svak/dårlig økonomi, ingen betalingsanmerkninger	3,0 %
C	Svak/dårlig økonomi, alvorlige betalingsanmerkninger	15,0 %

Vi har sammenstilt kreditt-ratinger fra 2008 for selskaper som fikk bevilgninger i 2009 med kreditt-ratinger fra 2006 for selskaper som fikk bevilgninger i 2007. Kreditt-ratingen baserer seg på samme regnskapsinformasjon som Innovasjon Norge har ved tildeling av midler, og er således relevant sammenligningsgrunnlag i analysen. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig bare å se på hvordan sammensetningen av kreditt-ratinger var i de to årene. Forskjeller i ratingfordelingen mellom to år kan også være knyttet til konjunktuelle svingninger – at gjennomsnittlig rating synker i næringslivet som helhet. Vi har derfor også sett på hvordan kreditt-ratingen for selskaper gjort i to ulike år blir når vi ser på disse selskaperes rating i det *samme* året.

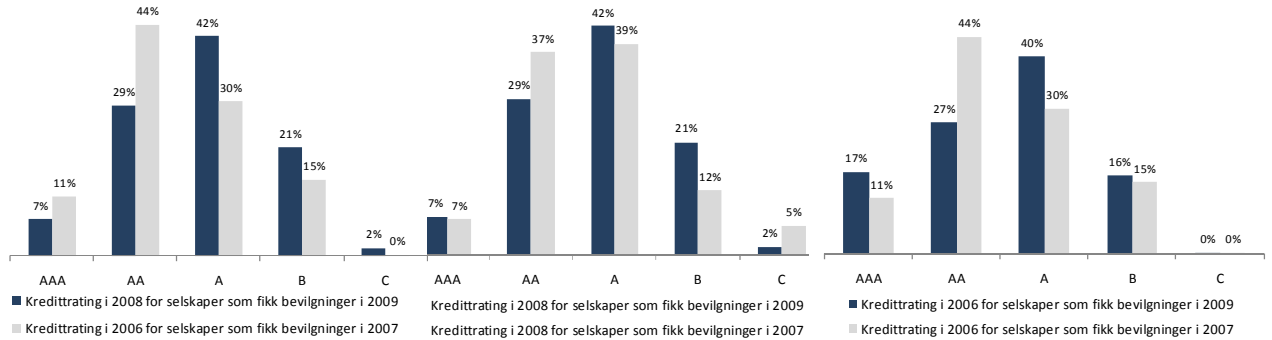
Figuren 5.11 nedenfor sammenligner kreditt-ratingen i ulike år blant bedriftene som fikk lavrisikolån i henholdsvis 2009 og 2007. Her har vi tatt et porteføljeperspektiv og volumvektet kreditt-ratingen. Figuren lengst til venstre viser at andelen av utlånene til bedrifter med høyeste rating (AAA og AA), det vil si lavest sannsynlighet for konkurs, er betydelig lavere i 2009-porteføljen sammenlignet med 2007-porteføljen. Sett hele porteføljen under ett finner vi ved bruk av D&Bs-kreditt-rating at den vektete konkurssannsynligheten for bedriftene som fikk tilsagn på lavrisikolån i 2009 er 1,3 prosent, mens 2007-porteføljen har en vektet konkurssannsynlighet på 0,9 prosent. Den har med andre ord økt markant.

For å undersøke nærmere om bedriftene som fikk tilsagn i 2009 generelt kjennetegnes ved at de har større konkurssannsynlighet har vi valgt å sammenligne kreditt-ratingen til bedriftene som fikk tilsagn i henholdsvis 2009 og 2007 innefor samme år. I den midterste figuren viser vi hvordan kreditt-ratingen til 2007-porteføljen så ut i 2008, altså ett år etter at de fikk tilsagn. Den viser at 2007-bedriftene kommer dårligere ut med hensyn til rating i 2008 enn 2006. Når vi sammenligner kreditt-ratingen i 2008 er den vektete konkurssannsynligheten blant bedriftene som fikk tilsagn i 2007 (1,6 prosent) større enn blant 2009-bedriftene (1,3 prosent). Dette kan tyde på at den lave kreditt-ratingen for 2009-porteføljen skyldes svake konjunktuelle forhold i 2008 snarere enn endret seleksjonspraksis hos Innovasjon Norge, det kan sågar synes som om konkurssannsynligheten er mindre blant 2009-bedriftene.

Som en tredje undersøkelse har vi også sett på kreditt-ratingen til bedriftene som fikk tilsagn i 2009 i 2006. Dersom bedriftene som fikk tilsagn i 2009 har tilsvarende rating i 2006 som bedriftene som faktisk fikk tilsagn i 2007 vil dette tale mot at 2009-bedriftene i et lengre perspektiv er vesentlig svakere enn 2007-bedriftene. Figuren lengst til høyre viser at andelen utlån til bedrifter med AAA-rating ved inngangen til 2007 faktisk var høyere blant 2009-bedriftene enn blant bedriftene som fikk tilsagn på lavrisikolån det året. Den vektete konkurssannsynligheten for 2009-bedriftene var 0,6 prosent i 2006, mens den som nevnt tidligere, var 0,9 prosent for 2007-bedriftene i 2006. Disse funnene indikerer at den svake kreditt-ratingen på tilsagnstidspunktet blant bedriftene som fikk tilsagn i 2009 skyldtes at bedriftene som fikk tilsagn var i en midlertidig svak finansiell posisjon på

tilsagnstidspunktet, men at de sett over et lengre perspektiv faktisk er mindre risikoeksponert enn bedriftene som fikk tilsagn i 2007.

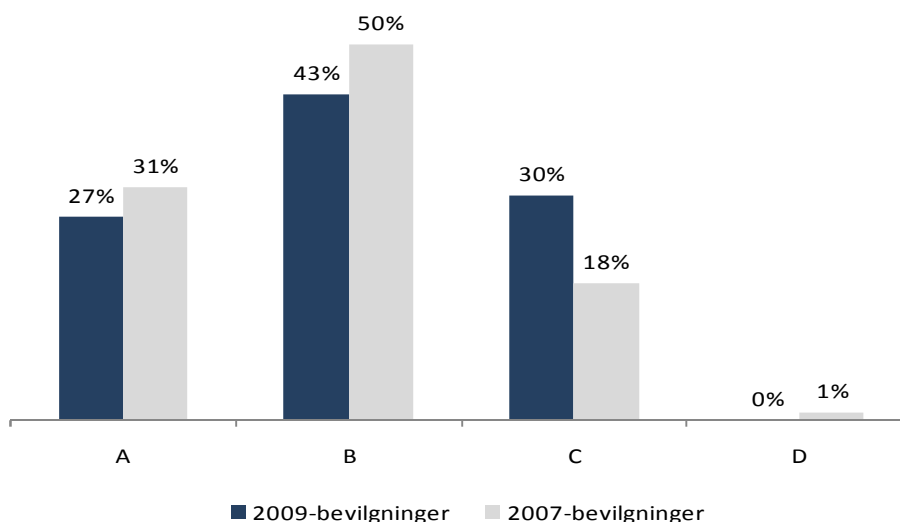
Figur 5.11: Fordeling av lavrisikolånportefølje i 2009 og 2007 mht. Dun & Bradstreets kredittrating



Vurdering av risikoprofil blant bedriftene som fikk tilsagn i 2009 med utgangspunkt i Innovasjon Norges vurdering

Figuren nedenfor viser Innovasjon Norges egen vurdering av prosjektenes driftsrisiko for bedriftene som fikk tilsagn i 2009 sammenlignet med de som fikk tilsagn i 2007. Skalaen for driftsrisiko går fra A-D, hvorav A betyr at prosjekter vurderes å ha en konkurssansynlighet på 0-15 prosent i løpet av lånets levetid, B betyr 15-30 prosents konkurssansynlighet, C tilsvarer 30-50 prosents sannsynlighet og D er 50-75 prosents sannsynlighet. I likhet med kredittratingene vurderer også Innovasjon Norge driftsrisikoen blant bedriftene som fikk tilsagn i 2009 som større enn bedriftene som fikk tilsagn i 2007. Men ovenfor har vi argumentert for at denne vurderingen kan være konjunkturt betinget.

Figur 5.12: Vektet fordeling av bedrifter mht. Innovasjon Norges vurdering av driftsrisiko

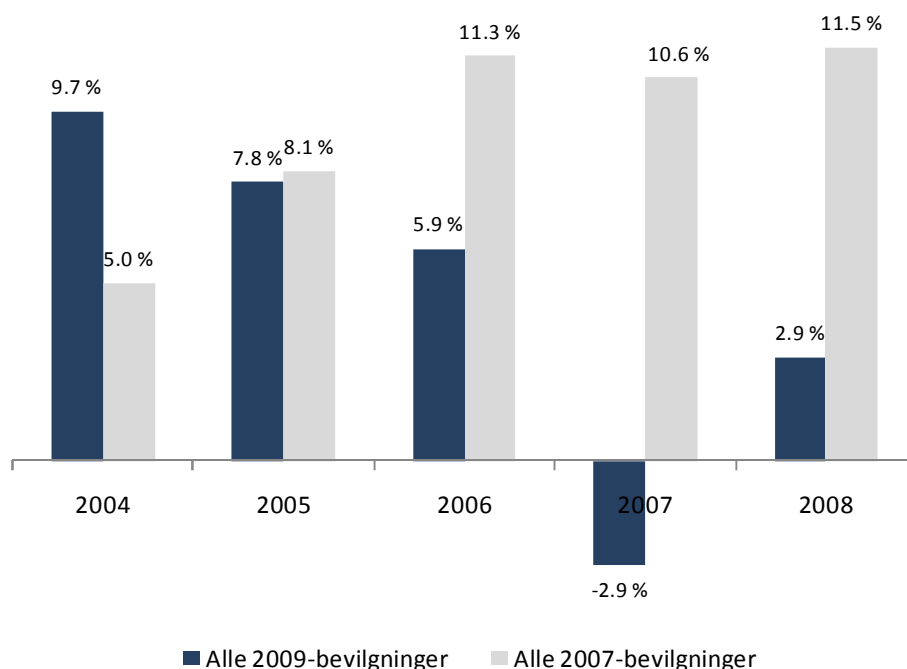


Der er lite tvil om at sannsynligheten for at en bedrift går konkurs er en vanskelig kvalitativ vurdering. På den ene siden er bedriftene som fikk tilsagn i 2009 generelt i en tøffere markedssituasjon med sviktende markeder, dette taler for høyere konkurssannsynlighet. På den annen side består utvalget av bedrifter som fikk tilsagn i 2009 av større og mer etablerte bedrifter, hvilket isolert skulle tilsa at de har større driftssikkerhet. Dette poenget med tapsrisiko over tid er diskutert nærmere i kapittel 4.

Skyldes høyere driftsrisiko i 2009 finanskrisen?

EBITDA-margin er driftsresultat som andel av omsetning, og er et mål på bedriftens lønnsomhet. Figuren nedenfor viser at de bedriftene som fikk tilsagn i 2009 hadde fallende lønnsomhet i 2007 og 2008, mens de i 2004 og 2005 hadde tilsvarende eller bedre lønnsomhet enn bedriftene som fikk tilsagn i 2007. At bedriftene som fikk tilsagn i 2009 også hadde svak lønnsomhet i 2007 tyder imidlertid på at det ikke kun er finanskrise som er årsaken til at bedriftene som fikk tilsagn i 2009 hadde høyere driftsrisiko. Selv om det var tegn til usikkerhet i markedet allerede sommeren 2007, inntraff den globale finansuroen for fullt først høsten 2008. Lav lønnsomhet i 2007 blant bedriftene som fikk tilsagn på lavrisikolån i 2009 kan derfor vanskelig forklares med nedgangskonjunkturen som fulgte finansuroen. Det er imidlertid mye som tyder på at den svake lønnsomheten til porteføljen av bedrifter som fikk tilsagn i 2009 preges av enkelte større bedrifter som slet kraftig med lønnsomhet også før finansuroen.

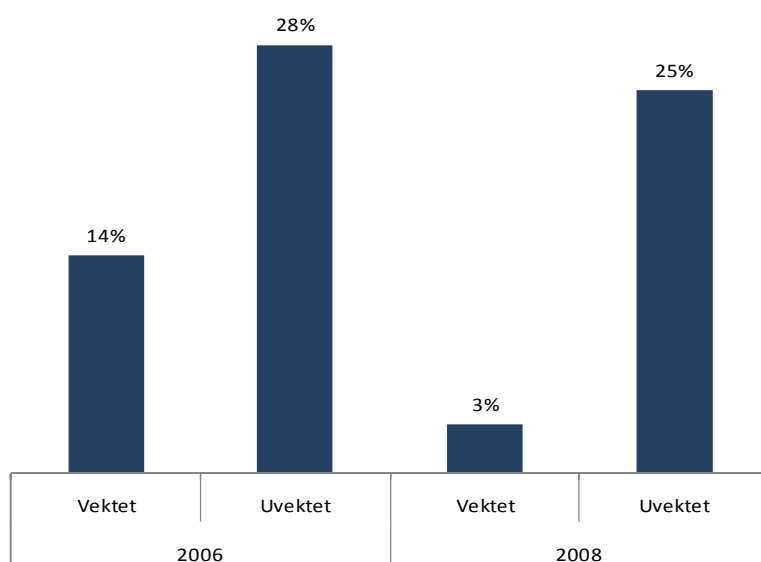
Figur 5.13: Vektet EBITDA-margin over tid, sammenligning 2009- og 2007-porteføljen



Figuren under sammenligner den vektete og uvektede EBITDA-marginen for bedriftene som fikk tilsagn om lavrisikolån i henholdsvis 2007 og 2009.¹⁸ Her ser vi at det uvektede snittet for EBITDA-margin er betydelig høyere enn det vektete, og dette gjelder særlig for 2009. Dette forteller at det er enkelte store engasjementene som drar ned lønnsomheten til 2009-bedriftene. Med andre ord, dersom man ser på hver enkelt bedrift for seg vil man ikke finne at lønnsomheten blant 2009-bedriftene er svakere enn blant 2007-bedriftene.

Hvorvidt vektet eller uvektet er mest relevant for å beskrive karakteristikk ved porteføljen i de ulike år, er ikke opplagt. Dersom man skal vurdere Innovasjon Norges praksis med hensyn til hvilke bedrifter som får tilsagn, kan man argumentere for at det er den uvektede som er mest relevant fordi den forteller oss mer om Innovasjon Norges vurdering fra sak til sak. Sett i lys av et bankmessig porteføljeperspektiv for vil det imidlertid være naturlig å argumentere for at det er den vektete som er mest relevant.

Figur 5.14: EBITDA-margin for bedrifter som mottok lavrisikolån i 2009 og 2007 et år tidligere



Sikkerhet

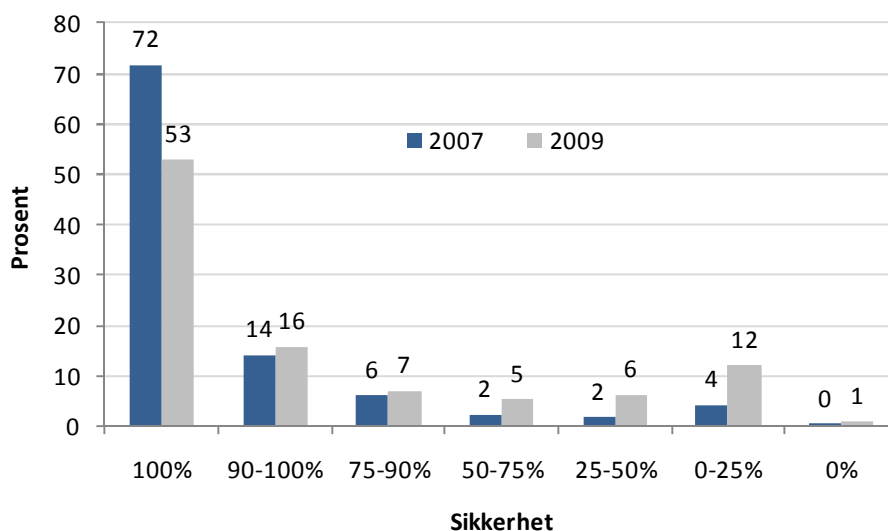
Fra en utlåners porteføljeperspektiv er risikoen knyttet til sikkerheten, gjennom pant i bedriftens eiendeler svært viktig. Dersom banken, eller Innovasjon Norge i dette tilfellet, har 100 prosent sikkerhet i bedriftens eiendeler, er det i teorien ingen tapsrisiko forbundet med å låne ut penger. Innovasjon Norge rangerer sikkerheten i bedriftens eiendeler på en skala fra 1-7, hvorav 1 betyr at Innovasjon Norge har full sikkerhet for sitt utlån, mens 7 betyr at Innovasjon Norge ikke har noe sikkerhet i bedriftens eiendeler. I henhold til Innovasjon Norges policy for 2009 er det ikke anledning til å yte lavrisikolån med dårligere enn 75 prosent sikkerhet i bedriften eiendeler. Dette tilsvarer

¹⁸ Vektet betyr at den enkelte bedrifts driftsresultat er vektet med størrelsen på lånetilsagnet, mens uvektet angir gjennomsnittlig EBITDA-marginene blant bedriftene som fikk tilsagn uavhengig av størrelsen på lånetilsagn.

risikoklasse 4 eller svakere, og kan ikke gis uten kredittdirektørs samtykke. I visse tilfeller, dersom driftsrisikoen vurderes som svært lav, kan det gis unntak.

Figuren nedenfor sammenligner den prosentvise fordelingen av lavrisikolån fordelt med hensyn til hvor stor andel av lånet som Innovasjon Norge har sikkerhet for i bedriftens eiendeler (figuren er ikke volumvektet). Andelen av lånet som har sikkerhet i bedriftens eiendeler er fallende mot høyre i figuren. Som vi ser er andelen tilsagn hvor Innovasjon Norge har full sikkerhet i bedriftens eiendeler lavere i 2009 enn den var i 2007. Faktisk var nærmere en fjerdedel (målt i antall) av tilsagnene i 2009 i sikkerhetskategori 4-7, det vil si at mindre enn halvparten av lånet har sikkerhet i bedriftens eiendeler. Selv om Innovasjon Norge i sitt policynotat for 2009 presiserer at pantet kan gis underordnet betydning for kunder som vurderes å ha meget god inntjening over tid, må andelen lavrisikolåntilsagn med lav sikkerhet vurderes som høy i 2009 både i forhold til porteføljen i 2007, men også med tanke på den overordnede policyen om at lavrisikolånene ikke skal gis dersom sikkerheten i bedriften er mindre enn 50 prosent av tilsagnet.

Figur 5.15: Fordeling av antall lavrisikotilsagn fordelt på prosentandel av lånet som har sikkerhet i bedriftens eiendeler



I policynotatet for 2009 (jf. kapittel 5.1) fastslår Innovasjon Norge at måltallene for risikoprofilen på nye tilsagn i 2009 skal være innenfor 3 prosent for lavrisikolån. Dette er identisk med tidligere års måltall. Risikoprofilen regnes ut ved å ta driftsrisiko (A-D) multiplisert med sikkerhetskode (1-7). Tabellen under angir den volumvektede risikoprofilen for nye tilsagn fordelt på år. Den viser at den totale risikoprofilen blant bedriftene som har fått tilsagn på lavrisikolån i 2009 er på 4,1 prosent, hvilket er betydelig høyere enn foregående år, og godt over policymålsetningen på 3 prosent.

Tabell 5.6: Samlet risiko for tap på nye lavrisikolån fordelt på år (kun virkemiddel LAV 100)

År	Antall	Netto innvilget	Gj. snitt	Taps-eksponering	Taps-risiko
2004	78	321	4.1	10.94	3.4 %
2005	98	310	3.2	7.62	2.5 %
2006	113	383	3.4	5.62	1.5 %
2007	121	444	3.7	9.93	2.2 %
2008	124	563	4.5	20.22	3.6 %
2009	188	1,866	9.9	77.34	4.1 %

Økt risikoprofil i porteføljen av prosjekter/bedrifter som fikk tilsagn på lavrisikolån i 2009 har trolig sammenheng med at for enkelte større enkelteksponeringer har sikkerheten til Innovasjon Norge vært lavere enn tidligere år. I intervjuer gir representanter fra Innovasjon Norge uttrykk for at dette beregnede tapet ikke utgjør noe stort problem for håndteringen av lavrisikoporteføljen.

Konjunktur- versus strukturpolitisk virkemiddel

Kriteriene for tildeling av lavrisikolån krever høy sikkerhet og lav prosjekt- og driftsrisiko. Det er derfor ikke et virkemiddel som retter seg mot risikoutsatte innovasjonsprosjekter. I så måte er dette virkemidlet i liten grad egnet til å fremme langsiktig vekst gjennom innovasjon og eventuelt internasjonalisering. Lavrisikolånet er derimot godt egnet for å tilføre kapital til bedrifter som er rammet av kortsiktig kredittrasjonering (gruppe 5 bedrifter i kapittel 4). I forbindelse med finansuroen har Innovasjon Norge fått betydelig større lånerammer for dette virkemiddelet. Til en viss grad har dette bidratt til å øke risikoeksponeringen, men våre analyser peker i retning av at den økte risikoen primært knytter seg til at den generelle risikovurderingen har endret seg fra 2007 til 2009. Vi mener derfor at vår hypoteser om porteføljen som ble tildelt slike lån 2009 har en risiko som ikke er høyere over lånenes levetid, slik vi har beskrevet det i kapittel 4.2.

5.5. LANDSDEKKENDE INNOVASJONSLÅN (LRL) OG GARANTIER

Rammene for landsdekkende innovasjonslån og garantier (heretter bare kalt innovasjonslån) har økt kraftig de siste tre årene. Mens rammene for landsdekkende innovasjonslån til Innovasjon Norge over Nærings- og handelsdepartementets budsjetter var 100 millioner i 2007, ble den tredoblet til 300 millioner i 2008. I forslaget til statsbudsjett 2009, St.prp. 1 (2008-2009) ble det foreslått å videreføre rammene på samme nivå som for 2008. Garantier på sin side har vært et mindre benyttet virkemiddel, og har ligget flatt med en ramme på 40 millioner kroner.

Dette var imidlertid før tiltakspakken kom på plass. Selv om nivåøkningen var stor fra 2007 til 2008, innebar de økte rammene med tiltakspakken en ny verden. De landsdekkende innovasjonslånene ble nesten femdoblet i forbindelse med tiltakspakken, og det er 15-gangeren i forhold til tilsagnene i 2007. Til sammen ga Innovasjon Norge tilsagn på landsdekkende innovasjonslån og garantier på 1 518 millioner kroner i 2009. Garantier utgjør en ubetydelig andel - innvilgede garantier i 2009 var bare 97 millioner kroner. Som en del av tiltakspakken ble garantirammen økt til 170 millioner kroner i 2009. Det var imidlertid begrenset etterspørsel etter garantier så Innovasjon Norge fikk lov til å overføre det overskytende av rammen til innovasjonslånerammen.

Kort om avsetninger til tapsfond

For å dekke det forventede tap på innovasjonslån og garantier overføres det penger til et tapsfond som samsvarer med rammene. Tapsfond etableres reelt først når tilsagn kommer til utbetaling. Avsetningen dekkes av tilskuddsrammen fra budsjettpost 2421-50 fra Nærings- og handelsdepartementet. Denne posten benyttes til både tilskuddsordninger og innovasjonslån. Innovasjon Norge gjør selv en allokering mellom tilskuddsordningene og tapsavsetninger knyttet til innovasjonslån og garantier. Dynamikken blir da at jo lavere tapsrisikoen i porteføljen er jo høyere utlån kan man ha for samme budsjettamme. Man kan dog ikke overskride maksimalrammen for utlån som er presentert i statsbudsjettet. Tapsfondsavsetningen fastsettes ut fra kalkulert risiko i prosjektet +/- en faktor som årlig besluttet av styret i Innovasjon Norge. Denne faktoren tilpasses i forhold til om man er i en posisjon hvor man bør styrke tapsfondet, eller om man anser det som rimelig å redusere tapsfondsdekningen noe.

Innovasjon Norge har satt et tak på tapsrisikoen. Dette taket har økt fra 35 prosent i 2008 til 40 prosent i 2009. Dette fremgår i Innovasjon Norges policy for 2009: "I 2008 er det lagt til grunn at den samlede kalkulerte risiko (sikkerhet * drift) - som et gjennomsnitt for alle tilsagn - ikke skal overstige 35 prosent. I lys av den reduserte kreditttilgangen fra bankene foreslås en samlet risikoprofil på inntil 40 prosent for 2009. (...) Innovasjonslån skal ha minst 25 prosent betryggende sikkerhet for den delen av lånet som overstiger 5 millioner kroner."

Med bakgrunn i erfaringene fra perioden 2002-3, da SND hadde store tap og tapsfondene måtte bli tilført ekstraordinære midler over den påfølgende 4-års periode, ble det utarbeidet nye retningslinjer for låneordningene fra Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Her heter det: "Innovasjon Norge skal hvert år vurdere tapsfondets størrelse opp mot den anslåtte risikoen i låneporteføljen og etterfylle tapsfondet dersom dette avviker negativt med mer enn ti prosentpoeng. Nærings- og handelsdepartementet skal informeres dersom avviket er på mer enn 5 prosentpoeng, slik at eventuelle tiltak kan settes inn på et tidlig tidspunkt."

Tabell 5.7 viser hvordan effekten på låneporteføljen og tapsfondet som en følge av femdoblingen i rammen for innovasjonslån i 2009.

Tabell 5.7: Portefølje og tapsfond for innovasjonslån, 2004-9 (tall i mill. kroner)

År	Portefølje	Tapsrisiko	Taps- potensial	Tapsfond	Over- dekning	Tapsfond- dekning
2009	1123	32 %	368	659	291	58 %
2008	323	33 %	115	251	136	77 %
2007	344	33 %	122	231	109	67 %
2006	279	31 %	94	128	34	46 %
2005	302	32 %	107	121	14	5 %

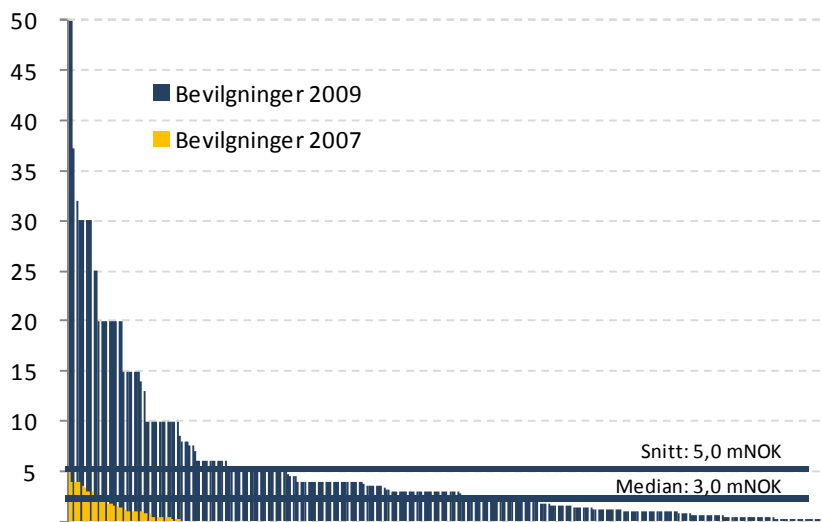
Den totale porteføljen er økt fra å være 323 millioner kroner ved inngangen til 2009 til å være 1 123 millioner kroner ved utgangen av året – porteføljen ble tre og en halv ganger så stor på ett år etter å ha vært relativt stabil i flere år.

Tapsfondet fremstår som meget robust, etter tilførselen av kapital fra Nærings- og handelsdepartementet i midten av 2000-tallet, og ligger nå på 60 prosent av porteføljen. Dette er en buffer som kan komme godt med dersom det skulle vise seg at tapsrisikoen er feilkalkulert. Som tidligere diskutert påvirker utfallet av de store enkeltengasjementene risikoen i totalporteføljen i stor grad, og kan potensielt gjøre store innhugg i tapsfondet.

Tapsrisikoen i porteføljen har ligget stabil i hele perioden på i overkant av 30 prosent. Risikoen i porteføljen økte ikke i 2009 på tross av at det ble gitt rom for å øke tapsrisikoprofilen til 40 prosent.

I samtaler med representanter for Innovasjon Norge kom det tydelig frem at garantier i liten grad benyttes og at bankene ytrer liten interesse for virkemidlet. Vår drøfting tar derfor i liten grad eksplisitt hensyn til dette virkemidlet.

Figur 5.16: Størrelse per bevilgning LRL 2009 i forhold til 2007



Figur 5.16 illustrerer hvilken endring i handlingsrommet denne kraftige bevilgningsøkningen medførte, understøttet av de policyendringer som er redegjort for i kapittel 5.1. Innovasjon Norge hadde mulighet til å bidra med toppfinansiering for større virksomheter, og ble med ett en spiller av betydning i det norske lånemarkedet.

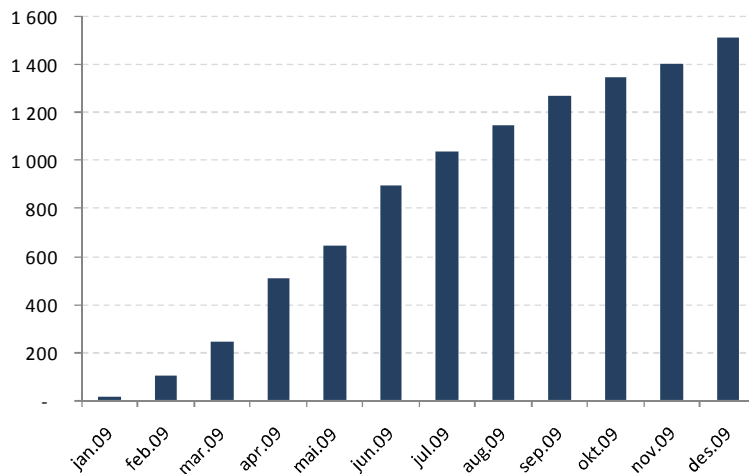
Antall innvilgede saker i 2009 var 323, mot 48 i 2008. Gjennomsnittsstørrelsen pr lån økte fra 1,5 millioner kroner til 5,0 millioner kroner – også medianlånet ble nesten tredoblet til 3,0 millioner kroner. Vi snakker med andre ord om en helt annen virkelighet.

Innovasjonslån er risikable plasseringer ettersom det ikke krever den samme sikkerheten i bedriftens eiendeler som et normalt markedsbasert lån. Avsetningene til tapsfondet forventes å gå tapt gjennom mislighold av lånene i fremtiden, og er således å anse som et statlig tilskudd til næringslivet. Bedrifter og prosjekter får lån og garantier på betingelser som er så risikable for kreditor at de ville slitt med å få tilgang til lånefinansiering i det private markedet. Det legges til grunn at innovasjonslån ikke innvilges med sikkerhetsklasse 1 (høyeste sikkerhet), men kan være aktuelt for alle risikoklasser fra 2 – 7. Risikoklasse er en skala fra 1-7, hvorav 1 betyr at bedriften eller prosjektet anses som helt sikkert, mens 7 har 100 prosent sannsynlighet for tap.

Bruk av midlene

Det kan være nyttig å se på hvordan lånerammen ble benyttet i løpet av året. Det kan fortelle oss noe om hvor etterspurt ordningen er. Figuren under viser hvordan totale tilsagn utviklet seg gjennom 2009.

Figur 5.17: Utviklingen i bevilgninger 2009



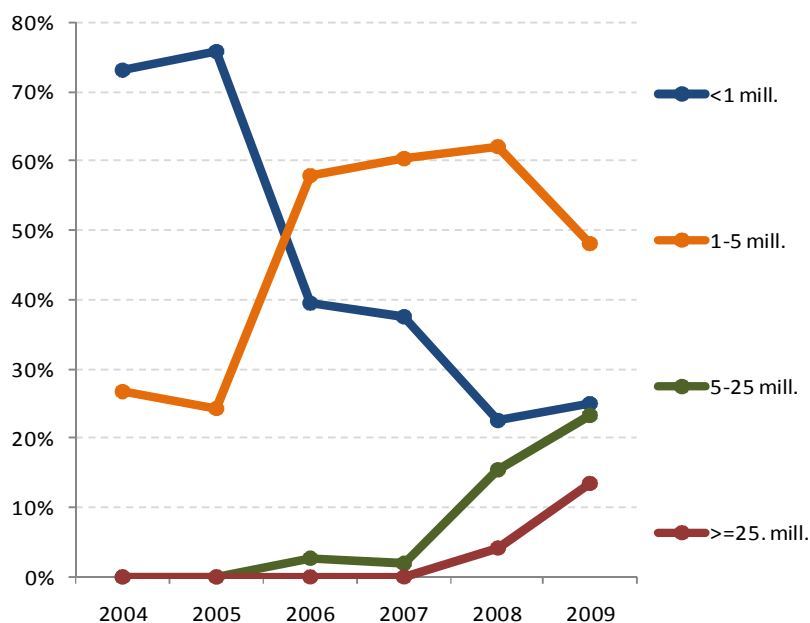
Vi ser at det er noe høyere bevilgningstakt første halvår sammenlignet med andre halvår i 2009, rundt 60 prosent av lånerammen ble tildelt første halvår. Dette kan skyldes at det var da behovet var størst, og er i tråd med ambisjonen om å få tiltakspakkemidlene raskt ut i næringslivet. Vi var midt i finansuroen, og søknadspågangen hos Innovasjon Norge var høy. Innovasjon Norge har kommentert at kundetilstrømningen ble noe lavere ut over høsten 2009. I ettertid ser en at det var det en riktig vurdering å bruke en stor andel av lånerammen første halvår. Man hadde også en løpende dialog med Nærings- og handelsdepartementet, og det var åpnet for å diskutere med departementet om økt tilførsel av midler dersom finanskrisen forverret seg.

Størrelse, bransje og geografi

Som figuren nedenfor viser har andelen større engasjementer, målt etter antall bevilgninger, økt i både 2008 og 2009. Selv om antallet innovasjonslån økte innenfor alle størrelseskategorier, var det antallet større engasjementer som vokste mest i 2009. I forbindelse med tiltakspakken ble maksimumsgrensen for størrelsen på enkeltengasjement økt fra 15 til 50 millioner for landsdekkende innovasjonslån. Dette førte til en drastisk endring i antall store engasjementer.

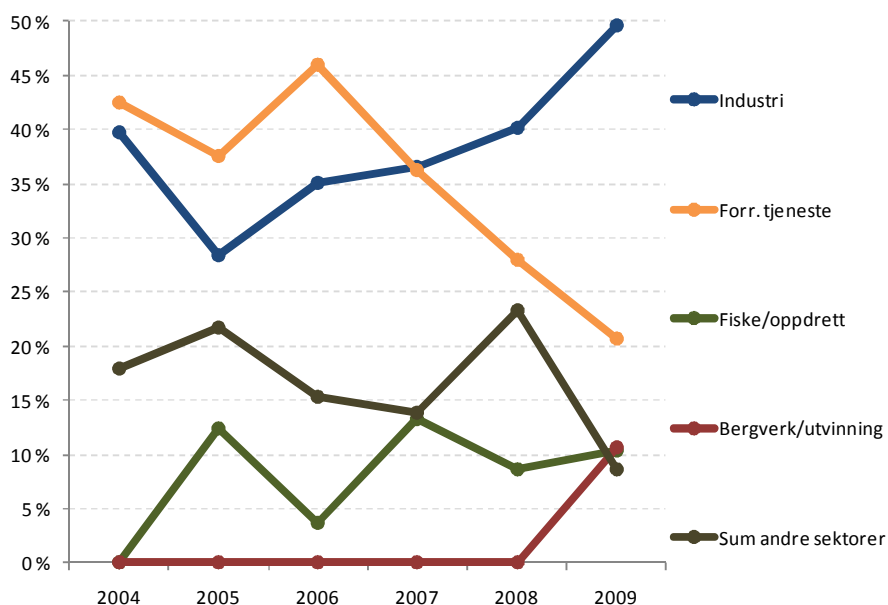
I 2009 innvilget Innovasjon Norge til sammen 28 innovasjonslån på over 15 millioner kroner. Det utgjorde til sammen 10 prosent målt i antall, og 47 prosent av de totale innvilgede innovasjonslånene målt i kroner. Det største innovasjonslånet i 2008 var på 12 millioner kroner og gjennomsnittslånet var på 2,4 millioner kroner. Til sammenligning var det største innovasjonslånet i 2009 på 50 millioner, og den gjennomsnittlige størrelsen på innovasjonslån og garanti var 4,7 millioner.

Figur 5.18: Andel landsdekkende innovasjonslån og garantier fordelt etter tilsagnsstørrelse



Målt i tildelte midler fikk industribedriftene omtrent halvparten av midlene som ble tildelt gjennom innovasjonslån og garantier i 2009, hvilket tilsvarer til sammen 753 millioner kroner. Bedrifter som leverte forretningstjenester mottok 21 prosent av lånene. De resterende 30 prosentene ble fordelt mellom fiske og opprett, bergverk/utvinning og alle resterende sektorer med omtrent 10 prosent hver.¹⁹

Figur 5.19: Andel av landsdekkende innovasjonslån og garantier fordelt på næring



¹⁹ De store bevilgningene til bergverk og utvinning ble preget av noen få større tilsagn i 2009.

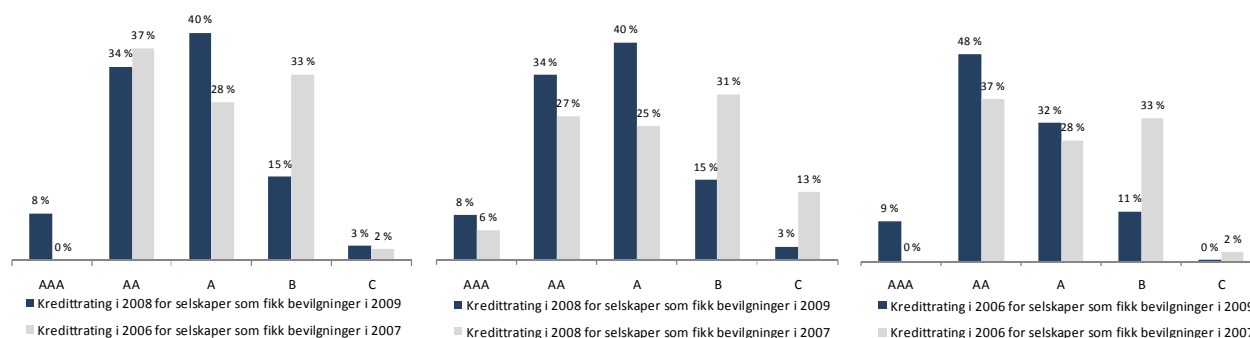
Ser man på den regionale fordelingen for landsdekkende innovasjonslån og garantier var det bedrifter og prosjekter på Vestlandet og Midt-Norge som ble tildelt den største andelen av midlene med henholdsvis 29 og 24 prosent. Bedriftene i Møre og Romsdal (Midt-Norge) var de største mottagerne av innovasjonslån og garantier, deretter fulgt av Rogaland og Hordaland. Her er det særlig verftene og deres leverandører som har vært de største mottakerne. Den regionale fordelingen av landsdekkende innovasjonslån varierer fra år til år. Dette er naturlig ettersom ordningen ikke hadde noen regionale føringer.

Vurdering av risiko og sikkerhet i prosjektene

Er det slik at Innovasjon Norge tildelte midler til finansielt svakere selskaper i 2009, for å avhjelpe deres problemer i finanskrisen? Og i så fall, var det et bevisst valg fra Innovasjon Norges side? For å svare på det har vi analysert kredittrater og regnskapene til selskapene. Gjennomgående sammenligner vi 2009-porteføljen med 2007-porteføljen. Det må imidlertid understrekes at det ikke er uproblematisk å sammenligne disse to porteføljene siden totalporteføljen er så radikalt endret både i størrelse og sammensetning i løpet av det siste året.

I likehet med foregående kapittel har vi sammenstilt kredittrater fra 2008 for selskaper som fikk bevilgninger i 2009 med kredittrater fra 2006 for selskaper som fikk bevilgninger i 2007. Dette er illustrert i figur 5.20, som inneholder tre grafer:

Figur 5.20: Kredittrating for selskaper som fikk bevilgninger i 2007 og 2009



Den første grafen viser fordelingen av rating på Innovasjon Norges beslutningstidspunkt, det vil si ratingene i 2006 og 2008. Ratingene er vektet i forhold til innvilget beløp. Figuren viser at det *ikke* har vært en forskyvning mot mindre kredittverdige selskaper fra 2007 til 2009, snarere tvert om. Vekter vi bevilgningsandelene for de to årene med konkurssansynligheten for de ulike ratingene finner vi at den vektete konkurssansynligheten har blitt *redusert* fra 1,6 prosent til 1,3 prosent fra 2007 til 2009 (det er tilfeldig at tallene ligner på en annen analyse i foregående kapittel).

Den andre grafen er en sjekk for å avdekke konjunkturelle effekter som kan ha påvirket ratingen til selskapene. Grafen viser kredittratingen i 2008 for alle selskapene – både de som fikk bevilgninger i 2007 og 2009. Bildet er ikke entydig. Vi ser at AA-andelen for 2007-selskapene har gått ned 10 prosentpoeng. Samtidig har andelen av både AAA- og C-ratede selskaper økt, med andelen C-ratede klart mest. Spredningen har med andre ord økt. Konkurssansynligheten er svært mye høyere for C-ratede selskaper (jfr. tabell 5.5 i kapittel 5.3) slik at den vektete konkurssansynligheten har økt

markant fra 1,6 prosent til 3,1 prosent. Dette er mye høyere enn konkurssanssynligheten for 2009-selskapene på 1,3 prosent.

Den tredje grafen viser kredittratingen i 2006 for både 2007- og 2009-selskapene. Igjen fremstår Innovasjon Norges innovasjonslånportefølje for 2009 som mer robust enn 2007-porteføljen. Den vektete konkurssanssynligheten i 2006 for selskapene som fikk bevilgning i 2009 var bare 0,8 prosent, mot 1,6 prosent for 2007-porteføljen.

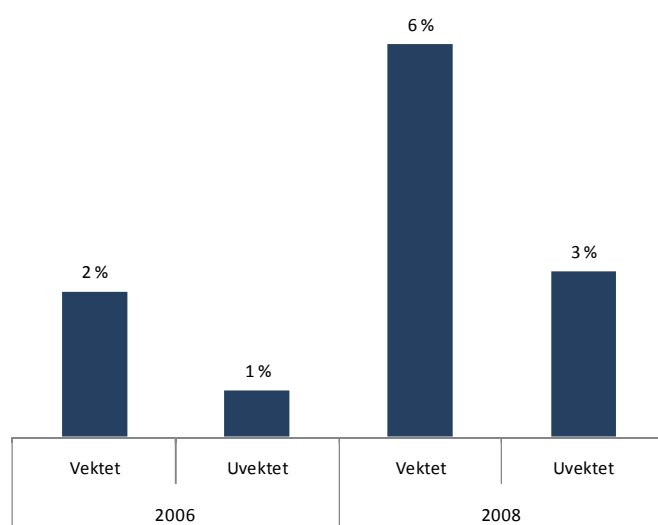
Denne analysen indikerer at Innovasjon Norge i 2009 ikke har rettet seg spesielt mot selskaper som har kommet i en vanskelig finansiell situasjon som en følge av finansuroen. Tvert om, porteføljen av innovasjonslån fremstår som gunstigere i 2009 enn i 2007. Imidlertid skal en være varsom å være bastant i konklusjonene. Veide porteføljer, som vi har benyttet her, er sensitive for ratingen til de største selskapene. Selskapene kan også ha bra kredittverdighet på grunn av finansielle reserver, og likevel ha utfordringer knyttet til driftslønnsomheten. Dette bringer oss over på regnskapsanalysen av selskapene.

Regnskapsmessig vurdering

Kredittrating er ratingselskapenes konklusjon basert på ulike regnskapsmessige kriterier. Det er nyttig å se på noen slike regnskapsbaserte nøkkeltall for å få en bedre oppfatning av hvorvidt tiltakspakken "traff" som tiltenkt. Resultatbaserte nøkkeltall kan si noe om driftslønnsomheten til virksomheten, mens balansebaserte nøkkeltall kan gi en forståelse av selskapets finansielle stilling på kort og lengre sikt, slik som er selskapet i stand til å overholde sine forpliktelser og tåler virksomheten å gå med tap?

Vi har sett på tre regnskapsbaserte nøkkeltall, EBITDA-margin (driftsmargin der avskrivninger og nedskrivninger holdes utenfor), likviditetsgrad 1 og egenkapitalandel. Vi ser i figuren under at EBITDA-marginen var høyere i 2008 enn i 2006. Det er noe overraskende gitt svake konjunkturer og Innovasjon Norges mål om å avhjelpe selskaper som var i en vanskelig finansiell stilling under finanskrisen.

Figur 5.21: EBITDA-margin 2006 vs. 2008



For begge årene er den vektete EBITDA-marginen dobbelt så høy som den uvektede. Det impliserer at selskapene hvor Innovasjon Norge har store engasjementer har bedre driftslønnsomhet enn de små engasjementene.

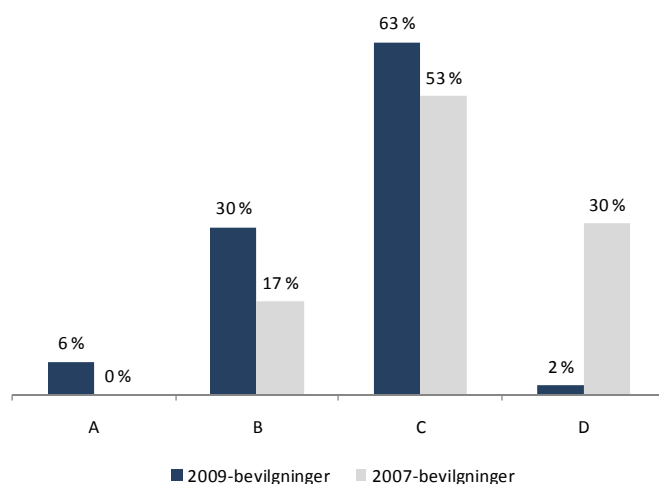
Analysen av egenkapitalandelene og likviditetsgrader er konsistente med resultatet fra analysen av EBITDA-marginene. Selskapene som fikk tilsagn i 2009 var gjennomgående mer robuste og hadde en høyere egenkapitalandel og bedre likviditetsgrad enn selskapene som fikk tilsagn i 2007

Regnskapsanalysen er konsistent med konklusjonen fra kredittratinganalysen, man har gått inn i selskaper som er noe sterkere i 2009 enn i 2007. Dette er noe overraskende. Fra et porteføljeperspektiv er det et sunnhetstegn, men det fremstår ikke som klart at man gjennom et slikt utvalg med selskaper oppnår målsetningen med tiltakspakken. Man har imidlertid gått inn i større og mer modne virksomheter, som vanligvis har bedre driftsmarginer og mer solid balanse enn mindre vekstbedrifter. Det kan synes som at det er denne effekten som veier tyngst.

Innovasjon Norges vurdering av driftsrisiko

Innovasjon Norge gjør en vurdering av driftsrisiko i prosjektene før de gir tilsagn om lån. Det er derfor interessant å se hvordan Innovasjon Norge har vurdert driftssikkerheten for 2009-porteføljen sammenlignet med 2007-porteføljen. Dette er vist i figur 5.22.

Figur 5.22: Driftsrisikovurderinger fra Innovasjon Norge for selskaper som fikk bevilgninger i hhv. 2007 og 2009



Vurderingen går fra A til D, hvor A angir at det er 0-15 prosent sannsynlighet for at prosjektet skal havarere, og D 50-75 prosent. Disse driftsrisikovurderingene skal oppdateres jevnlig. Igjen ser vi at 2009 kommer bedre ut enn 2007. Den interne driftsrisikovurderingen samsvarer således med resultatene fra regnskapsanalysen.

Imidlertid er det slik at driftsrisikovurderingen skal gjøres i forhold til hele prosjektets løpetid. Som diskutert i kapittel 4.2 er det rimelig å anta at risikoen for de større engasjementene man gikk inn i 2009 er høyere enn tidligere på kort sikt. Men at risikoen kan antas å være mindre på lengre sikt, siden større selskaper normalt vil være levedyktige, dersom de kommer seg over kneika på kort sikt. Den samlede driftsrisikovurderingen kan da bli noe mildere enn tidligere. På den annen side har man

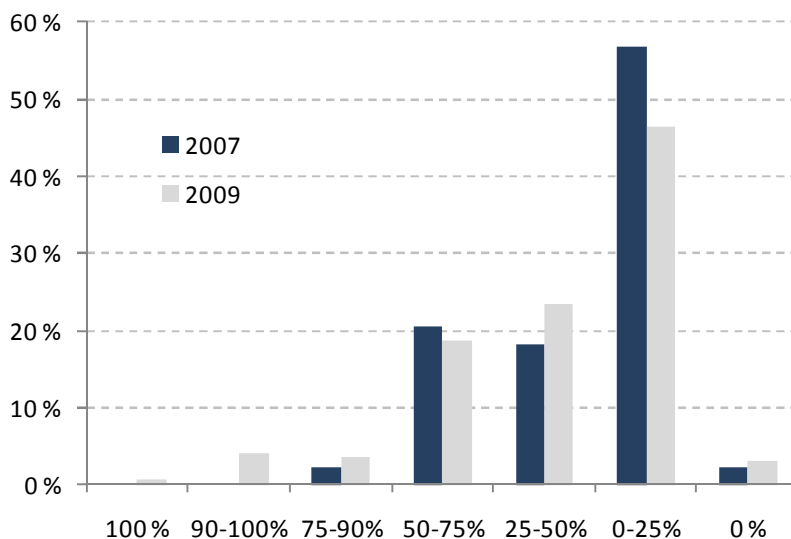
antydnet fra Innovasjon Norges side at driftsrisikovurderingene nok kan bli noe strenge i nedgangstider og noe positive i oppgangstider. Samlet sett virker det rimelig å kunne sammenligne driftsrisikovurderingene.

Resultatene fra denne analysen kan også forstås i lys av avkastning-risiko-modellen presentert i kapittel 4; flere livskraftige og solide selskaper blir målgruppe for Innovasjon Norge siden investorer og långivere midlertidig skygger unna. Da vil virksomhetene fremstå som mer solide enn 2007-porteføljen.

Sikkerhet

Sammenholder vi lånesikkerhet i prosjektene i 2007-porteføljen og 2009-porteføljen ser vi at fordelingen er nokså lik, jf. figur 5.23. Intervallene angir andelen av utestående man forventer å tape i tilfelle mislighold.

Figur 5.23: Sikkerhetsvurderinger for 2007- og 2009-porteføljen



Som rimelig er for en risikolåneordning har de aller fleste lån lav sikkerhet. De fleste lånene ligger i intervallet 0-50 prosent. For lån over 5 millioner kroner kreves det sikkerhetsstillelse for minimum 25 prosent av det overskytende beløpet, økt fra 2,5 millioner kroner. Det kan forklare hvorfor andelen av lån med sikkerhet under 25 prosent har gått noe ned.

Lønnsomhetsforventninger sammenholdt med risiko

Som et ledd i saksbehandlingen har Innovasjon Norge fra 2008 begynt å rangere selskapene på en skala fra 1 til 5 for en rekke kriterier. Kriteriene er blant annet gjennomføringsevne, prosjektets risiko (som blir transformert til driftsrisikovurderingen som inngår i beregningen av tapsfondsavsetningen) og ikke minst bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Vi har hentet ut slike data for innovasjonslån fra Innovasjon Norges saksbehandlingssystem. Utvalget inneholder 196 prosjekter som har fått innovasjonslån i 2008 og 2009, jfr. tabell 5.8.

Tabell 5.8: Prosjektvurderinger fra Innovasjon Norges saksbehandlingssystem

År	Antall	Prosjektets risiko	Bed.øk. lønnsomhet	Økonomisk gjøringsevne	Sikkerhetsdekning
2008	55	N/A	4,71	4,16	3,00
2009	141	4,17	4,52	4,16	3,26
Totalt	196	4,17	4,57	4,16	3,20

Vi ser at den bedriftsøkonomiske lønnsomheten er vurdert noe lavere i 2009 i forhold til i 2008, mens sikkerhetsdekningen er vurdert noe høyere. Fra et porteføljeperspektiv viser tabell 5.9 imidlertid at porteføljens tapssannsynlighet er vurdert lavere i 2009 enn i 2008.




Tabell 5.9: Vektet tapssannsynlighet for landsdekkende innovasjonslån, 2009 sammenlignet med 2008

År	Bed.øk. lønnsomhet	Netto innvilget	Antall	Taps-eksponering	Taps-sanns.
2009	4,5	1 200,3	141	372,1	31,0 %
2008	4,7	126,0	55	40,9	32,5 %
Totalt	4,6	1 326,3	196	413,1	31,1 %

Vi har tatt dette noe videre og benyttet dataene for å se på hvorvidt det er en rimelig sammenheng mellom avkastningsforventningene til Innovasjon Norge og Innovasjon Norges risikoeksponering i prosjektene. Denne vurderingen kan knyttes direkte opp til modellen som presenteres i kapittel 4. Figur 5.24 illustrerer således om balansen mellom risiko og avkastning er god i et porteføljeperspektiv.

Figur 5.24: Innovasjon Norges vurderinger av porteføljens forventede lønnsomhet og tapsrisiko

		Tapsrisiko													
		0 %	3 %	5 %	8 %	11 %	13 %	15 %	23 %	25 %	30 %	38 %	50 %	56 %	
Bedriftsøkonomisk lønnsomhet	6		1					2		2	2	3	3		
	5	3	2	2	2		1	7	10	17	22	15	23	1	
	4		1		1	1	2	3	4	8	7	12	23		
	3		1	1				1		4	1	4	1		
	2								1	1			1		
	1														

Farge	Antall	Andel
	41	21 %
	67	34 %
	88	45 %
Totalt	196	100 %

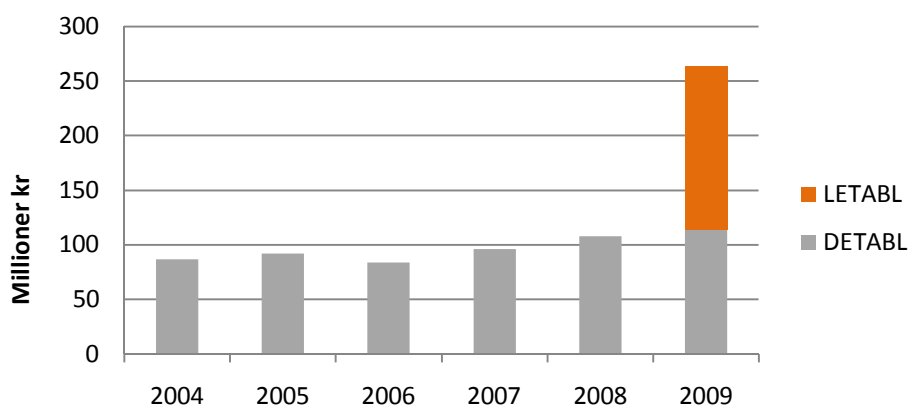
Røde felter antyder en uheldig kombinasjon av forventet risiko og avkastning. Grønne felter angir lav risiko for gitt avkastningsforventning. Dette er med andre ord solide prosjekter. Gule felter indikerer en normal balanse mellom forventet risiko og avkastning. For de to årene som helhet fremstår porteføljen som rimelig balansert i avveiningen mellom forventet risiko og lønnsomhetspotensial. Det er få prosjekter med svært høy lønnsomhet og lav risiko, og samtidig få prosjekter med lav lønnsomhet og høy risiko. Vi finner flertallet av prosjekter rundt diagonalen på midten, og det synes å stemme godt overens med modellens forventning som beskrevet i kapittel 4. Mønsteret peker likevel i retning av at det innvilges risikolån til et betydelig antall bedrifter med mer enn 50 tapsrisiko. Fra figur 5.22 ser vi at denne opphopningen høyst sannsynlig knytter seg primært til prosjekter som ble gitt tilsagn i 2007. For 2009 er det derfor ikke grunn til å hevde at Innovasjon Norge tok for stor risiko, gitt avkastningsforventning. Kanskje snarer tvert om.

5.6. LANDSDEKKENDE ETABLERERSTIPEND (LETABL)

Nytt virkemiddel – en ny verden

Som nevnt over ble landsdekkende etablererstipend (LETABL) opprettet i forbindelse med Regjeringens tiltak rettet mot å avdempe virkningene av finansuroen. Ordningen ble tildelt en ramme på 150 millioner kroner. Med innføringen av LETABL ble de samlede midlene tilgjengelig for etablererstipend økt kraftig. Det ble gitt tilsagn for 108 millioner kroner gjennom den distriktsrettede etableringsordningen (DETABL) i 2008. I 2009 ble det gitt tilsagn for nær 264 millioner kroner for DETABL og LETABL samlet. Tilsagnene for LETABL i 2009 var større enn for DETABL i samme år. For DETABL eksisterer det ingen fast ramme. Det går midler over Kommunal- og regiondepartementets budsjett til fylkeskommunene, som igjen viderefører en del til Innovasjon Norge. Det er opp til hver enkelt fylkeskommune å avgjøre hvor mye Innovasjon Norge skal bruke på DETABL, eventuelt hvor stor frihet Innovasjon Norge får til å velge mellom DETABL og andre ordninger, som for eksempel tapsavsetninger til distriktsrettede risikolån.

Figur 5.28: Etableringsstipend 2004-2009



Annen innretning for landsdekkende etablererstipend enn for distriktsrettet etablererstipend

Formålet med opprettelsen av LETABL var i likhet med den distriktsrettede ordningen å stimulere flere til å starte egen virksomhet. Som navnet innebærer skulle imidlertid LETABL ha hele landet som

nedslagsfelt. Det er imidlertid ikke slik at DETABL utelukkede gis til nystartede selskaper i distriktene, det er også en kvote til DETABL til sentrale områder.

Målgruppen for ordningen var privatpersoner som ønsker å starte egen bedrift, samt bedrifter i etableringsfasen. Bedriftene skulle være inne i sitt første eller andre driftsår. Unntaksvis var det anledning til å støtte bedrifter inntil fem år etter etablering. Etableringer som representerer noe nytt enten i nasjonal eller internasjonal sammenheng skulle prioriteres. Kvinnebaserte prosjekter skulle også prioriteres og ambisjonen var at ordningen skulle ha en kvinneandel på 40 prosent.

I henhold til Innovasjon Norges policy-dokument for 2009 skulle LETABL tildeles særlig gode prosjekter med et betydelig vekstpotensial i et internasjonalt eller nasjonalt marked. LETABL skulle gis til prosjektene med størst potensial uavhengig av lokalisering. I tillegg til å ha hele landet som nedslagsfelt skilte LETABL seg fra den distriktsrettede ordningen ved å ha større friheter i forhold til støttebeløp. Øvre grense for støttebeløp i LETABL ble satt til 1,75 millioner kroner, som er betydelig høyere enn den typiske øvre grense i DETABL. I DETABL kan grensene variere mellom fylkene, men har typisk vært rundt 400 000 kroner. LETABLs oppad grense på 1,75 millioner kroner tilsvarer EUs øvre grense for bagatellmessig støtte på 200 000 euro. Denne grensen ble i 2007 hevet fra 100 000 euro, og muligheten til å tildele støtte til enkeltbedrifter ble dermed sterkt utvidet i forkant av finanskrisen.

Stort antall søknader, 60 prosent fikk tildelt midler

Det var ventet at kontorene i fylker i "sentrale strøk", hvor en stor andel av befolkningen bor, ville møte en stor etterspørsel etter LETABL. I 2009 innvilget Innovasjon Norge 264 millioner kroner i landsdekkende og distriktsrettede etablererstipend til 797 nyetableringer. Gjennom LETABL innvilget Innovasjon Norge 150 millioner kroner til 223 nyetableringer. Om lag 138 søknader på til sammen 133 millioner kroner ble ikke innvilget. Midlene i LETABL var brukt opp allerede tidlig i september. Innovasjon Norge la ut informasjon på sin hjemmeside og gjorde det kjent at rammen var oppbrukt. Søknader om midler fortsatte å komme en stund etter dette. Fra 1. september og ut året kom det inn søknader om i overkant av 50 millioner kroner fordelt på 47 søknader som enten ble avslått, returnert eller trukket. Søknadsinngangen bremsset opp etter september, og i oktober, november og desember kom det inn 19 søknader om til sammen 18 millioner kroner under ordningen. Det er grunn til å tro at informasjonen om at midlene var brukt opp har påvirket søknadsinngangen. Det er derfor ikke mulig å si hvor stort det udekkede behovet under ordningen eventuelt var.

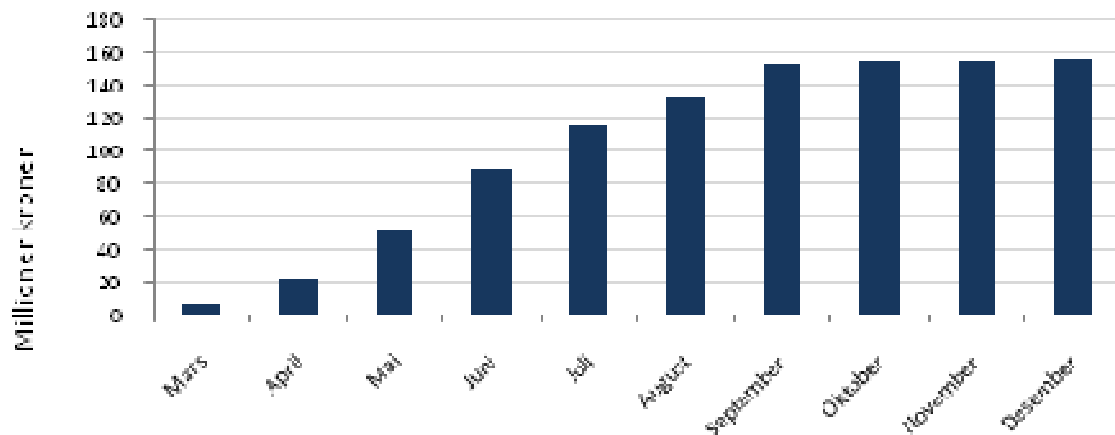
Som nevnt ovenfor er øvre grense for støttebeløp i LETABL 1,75 millioner kroner. Gjennomsnittlig støttebeløp under ordningen var kr 672 645 for de 223 tilsagnene. Gjennomsnittlig søknadsbeløp i de avslåtte søknadene var om lag kr 960 000. Det er ikke unaturlig at gjennomsnittsbetøpet i de avslåtte søknadene er høyere, ettersom hele det omsøkte beløpet ofte ikke innvilges. Til sammenligning var gjennomsnittlig støttebeløp i de 577 tilsagnene gitt gjennom DETABL for 2009 om lag kr 199 000.

Aktiv markedsføring og utdeling av midler

LETABL ble offentlig lansert i en pressemelding fra Nærings- og handelsdepartementet 26. januar 2009. Etter at ordningen ble opprettet, gjennomførte Innovasjon Norge en aktiv markedsføring av ordningen blant mulige kunder. Ordningen ble gjort kjent gjennom flere presseoppslag og Innovasjon Norge oppsøkte blant annet aktuelle forskningsmiljøer for å orientere om ordningen.

Første tilsagn om støtte ble gitt 2. mars 2009. Etter dette ble midlene tildelt til søkerne raskt. Ekstra ressurser ble satt inn for å behandle søknadene som kom inn, og allerede i løpet av september var rammen for ordningen brukt opp. Grunnet frigjorte midler, som følge av annulleringer av tidligere tildelt støtte, ble det imidlertid gitt enkelte tilsagn også i oktober og desember.

Figur 5.29: Kumulert tildeling over året



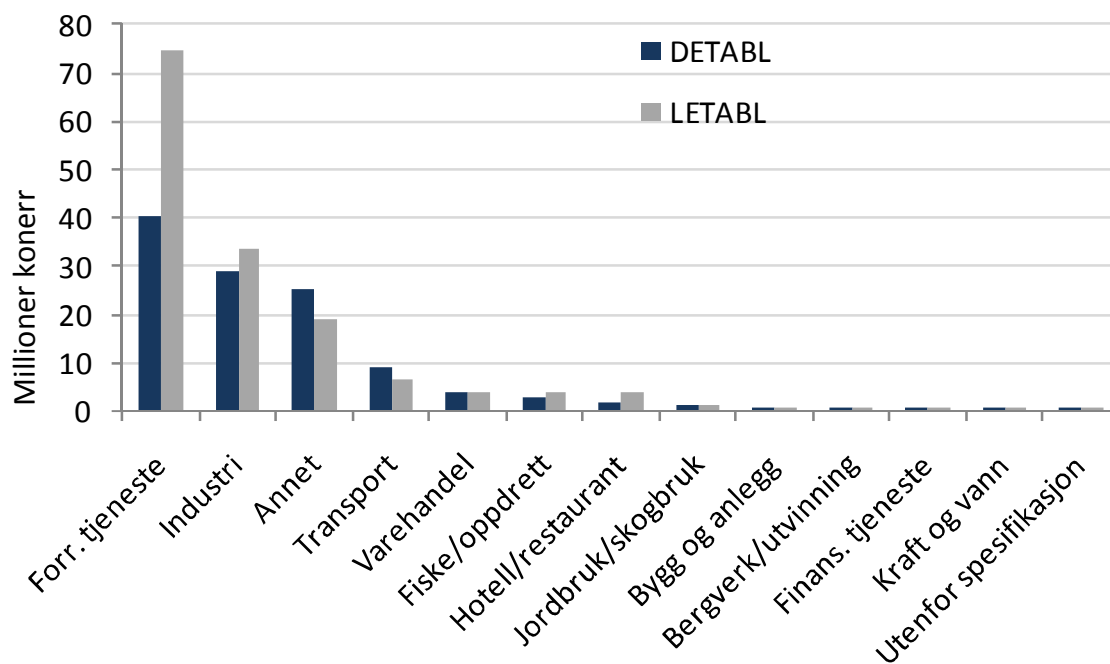
I henhold til retningslinjene var det de beste prosjektene uavhengig av lokalisering som skulle tildeles midler under den nye ordningen. Søknadene om midler ble behandlet og besluttet ved det enkelte distriktskontor, i tråd med Innovasjon Norges gjeldende beslutningsstruktur. Innovasjon Norges retningslinjer for LETABL-ordningen var et sentralt koordineringsverktøy for å sikre at de beste prosjektene ble tildelt støtte, uavhengig av lokalisering. Men det var ingen særskilt koordinering mellom kontorene for å prioritere mellom prosjekter. Det var imidlertid opp til det enkelte distriktskontor å vurdere hvilke prosjekter som skulle gis støtte gjennom LETABL og hvilke prosjekter som skulle få støtte gjennom DETABL. I praksis innebar det et førstemann-til-mølla-prinsipp for å benytte seg av LETABL-ordningen, og det var ikke noe felles system for å sikre at de beste prosjektene ble tildelt midler uavhengig av lokalisering. Dette er slik tildeling av støtte normalt foregår. Det er ikke spesielt for midlene i forbindelse med tiltakspakken.

Fordeling av midler: flest til forretningsmessig tjenesteyting og industri

Fordeling av LETABL-midler etter næring er vist i figur 5.30. I overkant av 70 prosent av midlene under LETABL-ordningen ble gitt til næringer innen forretningsmessig tjenesteyting og industri.²⁰ Tilsvarende under DETABL-ordningen i 2009 var 60 prosent. Andelen av stipend til både forretningsmessig tjenesteyting og industri representerer en høyere andel enn næringens andel av samlet sysselsetting innen markedsrettet virksomhet skulle tilsi. Spesielt gjelder dette forretningsmessig tjenesteyting. Andelen av midler innvilget til prosjekter innen forretningsmessig tjenesteyting er som figuren viser mye høyere i LETABL enn i DETABL.

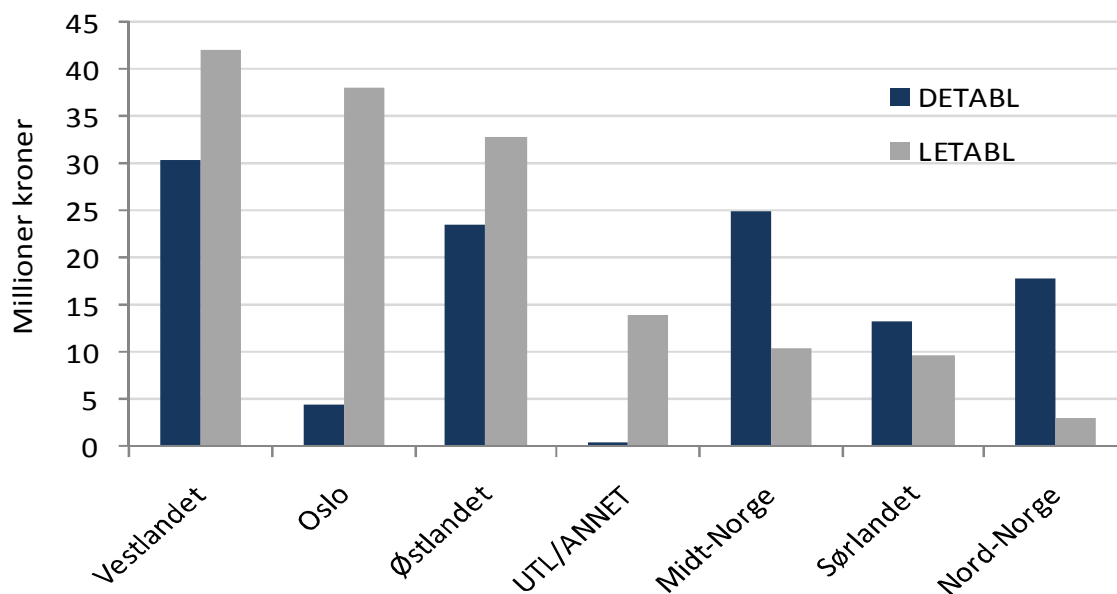
²⁰ Det er ikke mulig å gjøre en ytterligere nedbrytning av hvilke typer forretningsmessig tjenesteyting og industri som har mottatt midler ut fra den informasjonen vi har hatt tilgjengelig.

Figur 5.30: Netto innvilget beløp per næring



Forskjellene i den næringsmessige fordelingen kan forklares med at LETABL åpnet for at bedrifter i sentrale strøk i mye større grad kunne benytte seg av etablererstipendordninger. Næringsstrukturen i sentrale strøk skiller seg fra strukturen i distriktene og har et betydelig større innslag av forretningsmessig tjenesteyting. Prosjekter i Oslo, Rogaland og Akershus fikk samlet om lag halvparten av beløpene som ble innvilget under LETABL-ordningen. I DETABL-ordningen utgjorde de samme fylkenes andel av de totale innvilgede midlene bare 16 prosent.

Figur 1.31: Netto innvilget beløp per region



Lavere andel samfinansiering i landsdekkende enn i distriktsrettet ordning

Det er et krav at etableringsstipendene skal virke utløsende for prosjektet. Det er derfor interessant å se på hvor mye annen kapital, både egenkapital og fremmedkapital, som er investert i prosjektene.

For hver 100 kroner Innovasjon Norge finansierte gjennom LETABL i 2009 ble det i gjennomsnitt lagt inn 63 kroner i egenkapital og 8 kroner i fremmedkapital i prosjektene, til sammen 71 kroner. Samfinansieringsgraden var dermed 71 prosent.

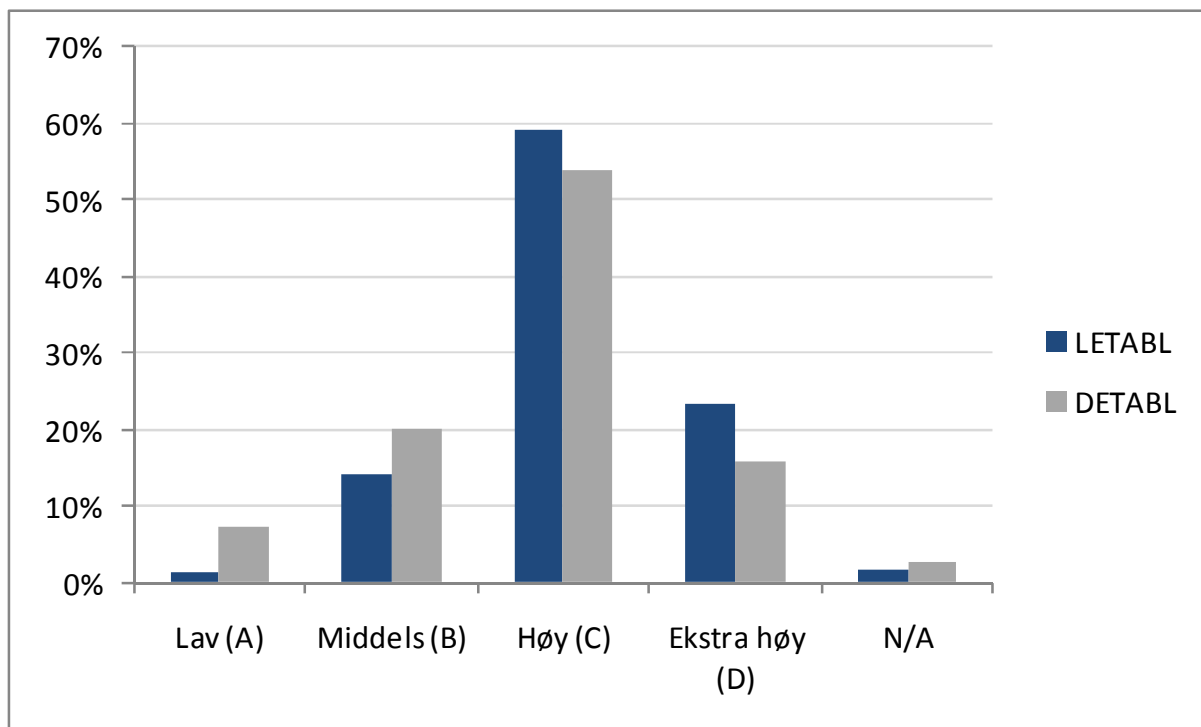
Til sammenligning ble det utdelt 108 millioner kroner i støtte gjennom DETABL i 2008. For hver 100 kroner i støtte gjennom DETABL i 2008 ble det i gjennomsnitt lagt inn 136 kroner i egenkapital og 30 kroner i fremmedkapital, til sammen 166 kroner. Dette gir en samfinansieringsgrad på 166 prosent, mer enn dobbelt så mye som samfinansieringsgraden i LETABL i 2009.

Flere risikoprojekter i landsdekkende enn i distriktsrettet ordning

Innovative prosjekter med betydelig verdiskapings- og vekstpotensial skulle prioriteres i LETABL-ordningen. Stipendiene skulle gis til prosjektene med størst potensial uavhengig av lokalisering. Midlene skulle også søkes styrt mot realisering av prosjekter med potensial for å skape internasjonalt konkurransedyktige tjenester eller produkter med stort verdiskapingspotensial i Norge. Føringerne for LETABL-ordningen skiller seg fra føringerne i DETABL-ordningen og kan tilsi at målgruppen for LETABL-ordningen har en noe annerledes risikoprofil enn hva målgruppen for DETABL-ordningen har.

Det ble innvilget totalt 223 søknader om LETABL i 2009 og 577 om DETABL. I forhold til driftsrisiko fordelte de innvilgede søknadene seg på følgende måte:

Figur 5.32: Andel selskaper etter driftsrisiko 2009



I 82 prosent av de innvilgede søknadene i LETABL-ordningen ble driftsrisikoen vurdert å være høy eller ekstra høy. Til sammenligning var andelen hvor risikoen ble vurdert til å være høy eller ekstra høy under DETABL 70 prosent i 2009. I 2007, før finansuroen trådte inn, ble driftsrisikoen vurdert å være høy eller ekstra høy i 69 prosent av tilsagnene om DETABL. Det har med andre ord ikke vært noen signifikant endring i risikoprofilen for DETABL fra 2007 til 2009, Driftsrisikoen for bedriftene som ble støttet innenfor LETABL-ordningen er generelt noe høyere enn i bedriftene som støttes under DETABL-ordningen.

Flere midler til bedrifter enn personer

LETABL og DETABL kan gis til både personer og bedrifter. Etter hvert som prosjekter modnes og begynner å bli kommersielt levedyktige ser mange seg tjent med å utvikle prosjekter innenfor rammen av et selskap. Fordelingen av støtte mellom personer og bedrifter kan gi en indikasjon på graden av modenhet i prosjektene.

Tabell 5.10 gir en oversikt over fordelingen mellom tildeling til bedrifter og personer i LETABL og DETABL og for ordningene totalt sett.

Tabell 5.10: Fordeling av tildelt støtte mellom personer og bedrifter

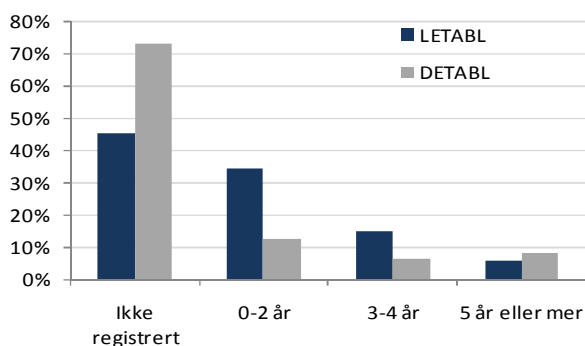
	Landsdekkende etablererstipend (2009)				Distriktsrettet etablererstipend (2009)			
	Antall	Andel antall	Kroner	Andel kroner	Antall	Andel antall	Kroner	Andel kroner
Personer	30	13 %	10 700 000	7 %	184	32 %	28 700 000	25 %
Bedrift	191	86 %	125 000 000	83 %	376	66 %	79 000 000	69 %
Annet	2	1 %	14 000 000	9 %	12	2 %	5 829 000	5 %
Total	223	100 %	150 000 000	100 %	572	100 %	114 000 000	100 %

Som vi ser er andelen bedrifter som har mottatt stipend markant høyere i LETABL enn i DETABL. Det tyder på at det er generelt mer modne prosjekter som er støttet gjennom LETABL enn DETABL. Dette er også naturlig ettersom støttebeløpet i LETABL er større.

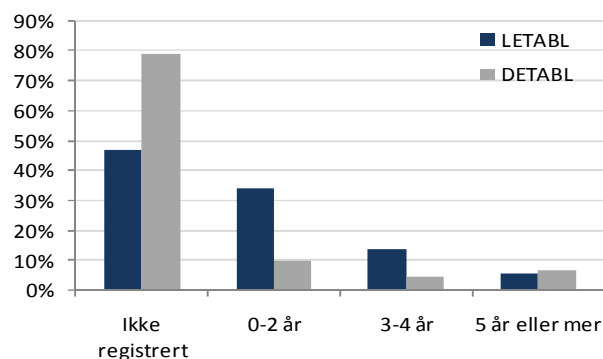
Figur 7 viser utdelt etablererstipend (både LETABL og DETABL) etter bedriftens alder både i forhold til omfang av tilsagn og antall tilsagn.

Figur 5.33: Tildelte midler (kroner og bevilgninger) fordelt på bedriftenes alder

Andel av kroner



Andel av bevilgninger



Som figurene viser er det i mange tilfeller ikke registrert data for alder på bedriften. Det innebærer at selskapene ikke er opprettet på tilsagnstidspunktet. Vi ser at det er betydelig flere DETABL-prosjekter hvor det ikke er registrert alder på bedriftene. Det tilsier at DETABL i relativt større grad enn LETABL

benyttes i første oppstartsfasen. Videre er det en større andel av LETABL-midlene som er gitt til bedriftene i kategoriene 0-2 og 3-4 år enn hva tilfellet er med DETABL-midlene. LETABL-midlene synes dermed å være benyttet til en mer konsentrert gruppe av bedrifter, som allerede er oppe og står og som ikke er uforholdsmessig gamle. Etableringsstipend treffer nyetablerere med behov for kapitaltilførsel.

Som det fremgår av gjennomgangen over skiller mottagerne av LETABL seg på flere måter fra mottagerne av DETABL. Den regionale fordelingen er forskjellig, det er ulikheter i næringsfordeling og i risikoprofil. Mottakerne av LETABL-ordningen er generelt mer modne bedrifter og tilskuddene til prosjektene i ordningen har vært høyere enn under DETABL.

Finansuroen kan ha bidratt til økte vanskeligheter for nyetablerte bedrifter på to måter. For det første medfører uroen at det blir vanskeligere å få tilførsel av kapital, for eksempel til videreutvikling. For det andre medfører uroen at flere bedrifter opplever sviktende etterspørsel. I den grad dette er midlertidig, kan finansuroen medføre at flere potensielt lønnsomme bedrifter må innstille som følge av ekstraordinært inntektsbortfall. Etablererstipend kan bidra til å dempe begge disse utfordringene. LETABL synes i så måte som et riktig og treffsikkert tiltak i forbindelse med krisen. LETABL åpnet nye muligheter for kapitaltilgang til bedrifter i sentrale strøk. Videre ble de øvre rammene for tilskudd økt i forhold til DETABL. Søknadsmengden var stor og ordningen ble raskt uttømt.

Opprettelsen av LETABL kan imidlertid også ha ført til at etablererstipendordninger har blitt interessant for en ny type bedrifter uavhengig av finansuroen. I hvilken grad LETABL dekket et allerede eksisterende og oppdemmet udekket strukturelt behov (særlig i sentrale strøk), eller et konjunktorelt behov som oppsto på grunn av uroen er det vanskelig å konkludere klart på. I intervjuene med representanter fra Innovasjon Norge kom det tydelig frem at kontorene opplevde søknadsomfanget som en indikasjon på at det eksisterte og fortsatt eksisterer et oppdemmet og udekket behov i disse regionene. Dette underbygger inntrykket av at virkemidlet primært har hatt en strukturell hensikt og i mindre grad har bidratt til tiltakspakkens konjunktorelle mål. Den store økningen i søknader kan også være en følge av at alle bedrifter, enten de trenger det eller ikke, søker om støtte. Det eksisterer også tilbud i markedet om hjelp til bedrifter som trenger hjelp til å formulere søknader. Det at ordningen også kan treffe mange bedrifter som ikke trenger det er imidlertid en kostnad ved enhver ordning med enkle søknadskriterier. I en situasjon med behov for å demme opp for en uro med samfunnsmessige uoversiktlige konsekvenser, vurderes dette som en kalkulert kostnad. For mange bedrifter er det like fullt klart at ordningen har vært rettet mot kjernen av problemet i forhold til finansuroen som var knapphet på kapital.

5.7. FORSKNINGS- OG UVTIKLINGSKONTRAKTER (OFU/IFU)

Det opprinnelige budsjettet for OFU/IFU-ordningen i 2009 var 265 millioner kroner. I forbindelse med Regjeringens tiltakspakke ble rammen for 2009 økt med 65 millioner kroner til 330 millioner kroner. Det ble imidlertid ikke gjort endringer i retningslinjene for tildeling av midler gjennom ordningen.

Stor pågang av prosjekter

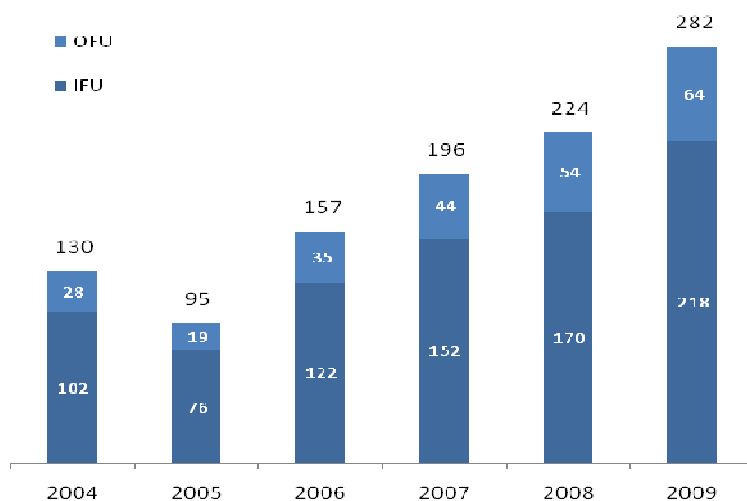
Det var en stor pågang av OFU/IFU-prosjekter gjennom hele 2009. Det ble søkt om midler for til sammen 1 163 millioner kroner fordelt på 412 søknader innenfor ordningen. Det er mer enn en dobling fra 2008 da det totale søknadsbeløpet var på 552 millioner kroner fordelt på 266 søknader.

Søknadene fordelte seg i 2009 med 324 millioner kroner til OFU (offentlige forsknings- og utviklingskontrakter) og 839 millioner kroner til IFU (industrielle forsknings- og utviklingskontrakter). For OFU innebar dette en tredobling av omsøkt beløp i forhold til 2008.

Søknadene til OFU/IFU utvikles ofte i samarbeid med Innovasjon Norge. Prosjekter som ikke har mulighet, eller som faller utenfor ordningen registreres sjeldent som søknad. Ofte stoppes prosessene ved at søknadene trekkes eller prosjektene rettes inn mot andre ordninger (for eksempel lån). Det er derfor ikke relevant å snakke om avslag på søknader på samme måte her som for eksempel innenfor etablererstipend. Søknader som ikke vil bli innvilget støtte vil ofte bli trukket eller returnert før de er formelt ferdigstilt. Avslag på søknadene blir sjelden registrert. Prosjektene utgjør i stedet en form for kø som videreføres til eventuelt nye midler er tilgjengelige.

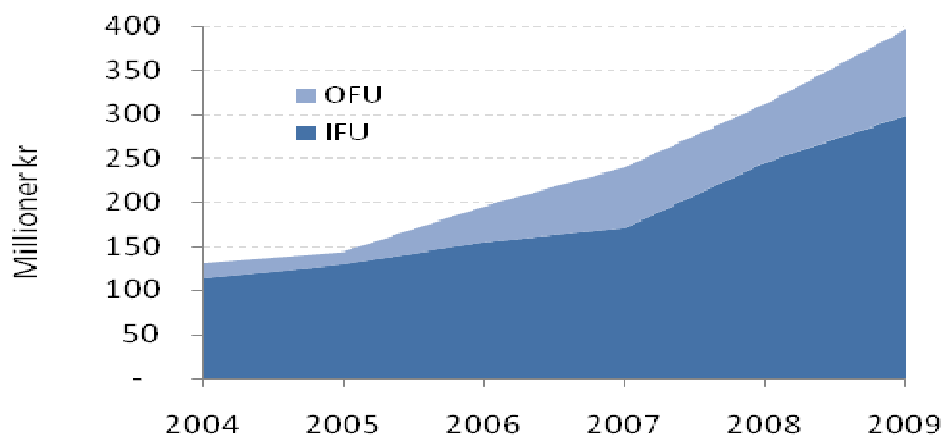
Midlene for 2009 var utdelt allerede tidlig på høsten samme år. Grunnet annulleringer av tidligere tildelte kontrakter ble det imidlertid fortsatt delt ut midler ut året. Til sammen ble det tildelt tilskudd til 276 OFU/IFU kontrakter for et samlet beløp på 368,9 millioner kroner i 2009. Midlene fordelte seg på 62 OFU-kontrakter med samlet tilsagn på 86,2 millioner kroner og 214 IFU-kontrakter med samlet tilsagn på 282,7 millioner kroner. Figuren nedenfor viser utviklingen i innvilgede prosjekter fordelt på OFU og IFU.

Figur 5.34: Antall innvilgede søknader i perioden 2004-2009



De samlede tildelingene til prosjekter og administrasjon utgjorde til sammen 397,9 millioner kroner i 2009. Når dette beløpet er høyere enn bevilgningene på 330 millioner kroner skyldes dette primært annulleringer av tidligere tildelinger på 50,4 millioner kroner samt frigjorte midler fra Galileo/Eurofighter på 4 millioner kroner. Utviklingen i tildelte midler gjennom OFU/IFU fra 2004-2009 er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 5:35: Bevilgninger OFU/IFU 2004-2009



Gjennomsnittlig tilskudd per OFU-kontrakt var 1,4 millioner kroner i 2009 og 1,3 millioner kroner per IFU-kontrakt. I 2007 var de tilsvarende gjennomsnittene 1,2 for både OFU- og IFU-kontrakter. I snitt er tilsagnsbeløpene blitt noe større under uroen, men utslagene er ikke store sett i forhold til den normale variasjonen fra år til år.

Midlene ble i hovedsak fordelt til IKT, helse, omsorg og forsvarssektoren

OFU/IFU-ordningen er først og fremst rettet mot bedrifter innen industri og forretningsmessig tjenesteyting.

For OFU er det spesielt helse/omsorgssektoren (31 millioner kroner fordelt på 32 prosjekter), IKT (20 millioner kroner fordelt på 13 prosjekter) som støttes. Helse og omsorg er et prioritert område og det har vært en økning av andelen OFU-midler til denne sektoren på 7,2 prosentpoeng fra 2008 til 2009. Sammenlignet med 2007 er imidlertid andelen i sektoren gått ned med 8,2 prosentpoeng. For andre næringer er det små endringer.

For IFU-ordningen er de største støttemottakerne IKT-sektoren med 70 millioner kroner fordelt på 45 prosjekter, og olje/gass-sektoren med 58 millioner kroner fordelt på 40 prosjekter.

Heller ikke i forhold til den geografiske fordelingen av midlene synes det å være noen endring i forhold til finanskrisen. Oslo, Rogaland og Sør-Trøndelag er de største brukerne av ordningen, men andelen har vært stabile de siste årene.

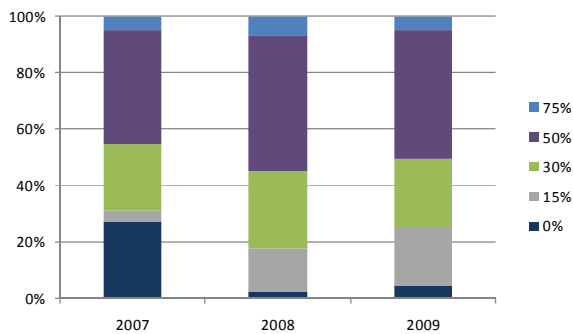
Lite endring i det samlede risikobildet

I figur 5.36 har vi vist andel av tilsagn innenfor de ulike risikokategoriene i 2007, 2008 og 2009.

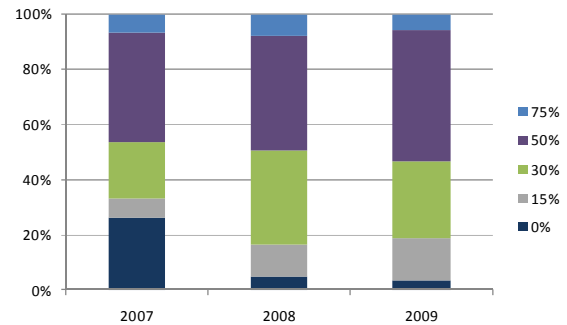
Vi ser at en større andel av tilsagnene (og prosjektene) er vurdert til å ha den høyeste graden av driftsrisiko i 2009 sammenlignet med 2007. Sammenlignet med 2008 er imidlertid bildet relativt stabilt, eventuelt ser vi en nedgang i andelen av tilsagnene som er vurdert å ha de høyeste risikonivåene.

Figur 5.36: Driftsrisiko blant OFU/IFU-prosjekter

Andel av tilsagn



Andel av prosjekter



Innovasjon Norge har opplyst at finansuroen gjorde det vanskeligere å vurdere den markedsmessige risikoen i prosjektene. Det ble i større grad enn tidligere usikkerhet rundt hva som var markedspotensialet for prosjektene.

En vurdering opp mot konjunktur og strukturpolitiske mål

Finansuroen kunne bidra til økte vanskeligheter for utvikling av nye innovative produkter eller tjenester på to måter. For det første medførte uroen at det ble vanskeligere å skaffe kapital til investeringer i prosjektet. For det andre medførte uroen at det ble større usikkerhet rundt markedspotensialet for nyvinningen.

Som nevnt ovenfor ble det bevilget rekordstore midler til OFU/IFU-prosjekter i 2009. Midlene forsvant også relativt fort ut. I henhold til våre intervjuer med Innovasjon Norge kunne det også vært delt ut mer under ordningen dersom det hadde vært midler til disposisjon. Dette taler for at ordningen har truffet i forhold til et behov. Hvorvidt dette er et underliggende behov uavhengig av krisen (strukturelt) eller et behov knyttet spesifikt til krisen (konjunkturt) er imidlertid uklart. Som vist ovenfor er det liten variasjon i fordelingen av midler basert på næring, region og risikoprofil i 2009 i forhold til foregående år. Dette kan tyde på at det generelt har vært en høy etterspørsel etter denne type midler, og ikke nødvendigvis at det konjunkturrelle behovet for midlene har økt kraftig.

OFU/IFU ordningen er en tilskuddsordning rettet inn mot FoU og innovasjon for å kompensere for ulike former for strukturelle svakheter i økonomien (eksempelvis marked- og systemsvikt). Ved at Innovasjon Norge går inn og tar en del av risikoen kan noe av svikten i kapitalmarkedet som også skyldes finanskrisen kompenseres. Dette øker mulighetene for at et prosjekt skal kunne realiseres. I så måte kan OFU/IFU anses som et velrettet virkemiddel i forhold til krisen. OFU/IFU-ordningen krever imidlertid at det er etablert kontrakt mellom leverandøren og en kunde. Finanskrisen vil trolig på grunn av den økte markedsrisikoen ha gjort det vanskeligere å bli enige om slike kontrakter. Det er også vårt inntrykk etter intervjuer med Innovasjon Norge at det i 2009 var mer tidkrevende å utvikle denne kontrakten. Enkelte prosjekter ble også innstilt grunnet krisen.

Sett i lys av dette er OFU/IFU ordningen mindre egnet til å oppnå de konjunkturrelle målsetningene i tiltakspakken. Tildelinger i henhold til ordningen forutsetter at kontrakter er på plass mellom aktørene. Kontrakter som nettopp finansuroen gjorde det vanskeligere å få på plass.

5.8. FINANSIERING GJENNOM FLERE VIRKEMIDLER (FINANSIERINGSPAKKER)

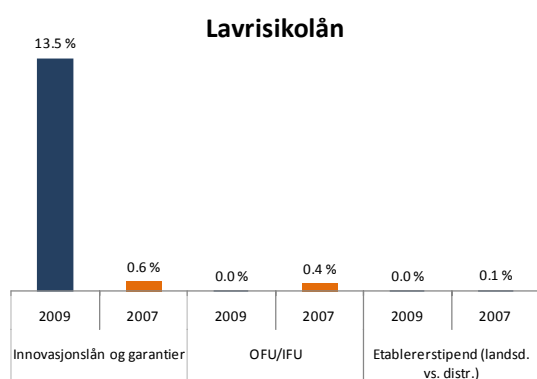
I metodekapittelet har vi beskrevet ulike typer utfordringer som norske bedrifter har møtt i forbindelse med finansuroen. Vi har skilt mellom de bedriftene som kunne stille sikkerhet, men som ble utsatt for kredittrasjonering, og de bedriftene som hadde prosjekter med for høy driftsrisiko for at bankene eller investorer var villige til å gå inn med kapital. Men det er viktig å være oppmerksom på at man i 2009 møtte en rekke cases som var mer sammensatte. Gjennom intervjuene med Innovasjon Norges representanter og bankene, og gjennom kartlegging av bedriftene som har fått tilsagn har det kommet frem at mange av bedriftene har fått finansiering gjennom flere virkemidler fra Innovasjon Norge. Ikke minst gjelder dette de større engasjementene som Innovasjon Norge har vært involvert i. I tabell 5.11 presenterer vi en matrise som beskriver omfanget av finansiering gjennom flere virkemidler i 2009.

Tabell 5.11: Finansiering gjennom flere virkemidler fra Innovasjon Norge

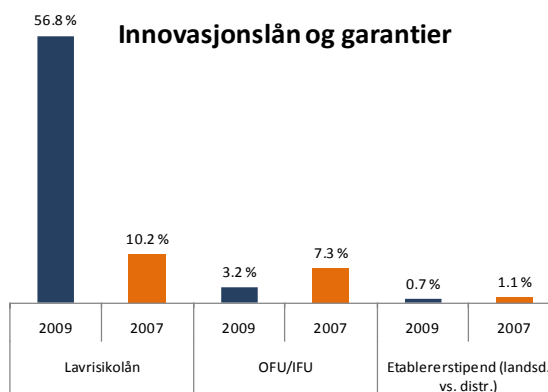
2009	kombinert med:				
Fått i 2009:	1. Lavrisiko - totalt	2. Innovasjonslån og garantier	3. OFU/IFU	4. Etabl - landsdekkende	4a. Etabl - distrikt
1. Lavrisiko - totalt	3 475.37	468.21	0.16	1.00	1.50
2. Innovasjonslån og garantier	862.35	1 517.64	48.65	10.05	4.13
3. OFU/IFU	20.00	132.53	397.89	8.30	1.38
4. Etabl - landsdekkende	7.25	20.28	12.68	150.00	1.21
4a. Etabl - distrikt	8.20	12.38	2.65	2.61	113.54

Tabellen ser på de fire virkemidlene vi har i fokus, samt distriktsrettede etablererstipend. Rutene på diagonalen angir totalrammen for de ulike virkemidlene. De andre rutene angir omfanget av samfinansiering med flere virkemidler. Eksempelvis ser vi at bedriftene som har fått lavrisikolån til sammen også har fått innvilget 468 millioner kroner i Innovasjonslån. Bedriftene som har fått innvilget innovasjonslån har på sin side til sammen mottatt 860 millioner kroner i lavrisikolån. I figurene under viser vi hvordan strukturen i bruk av flere virkemidler har endret seg fra 2007 til 2009, og endringene er store.

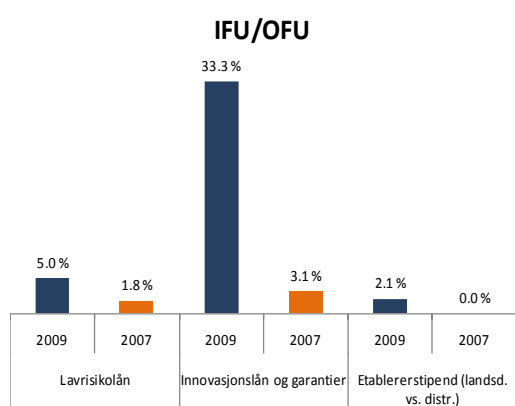
Figur 5.37a



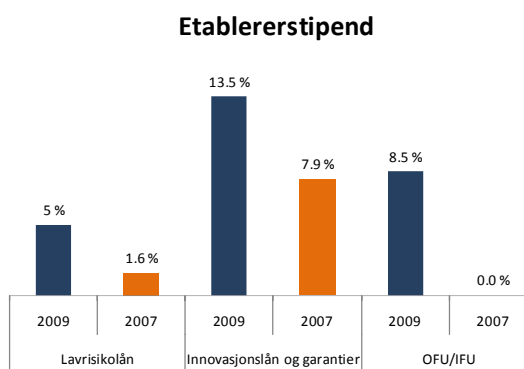
Figur 5.37b



Figur 5.37c



Figur 5.37d



Figur 5.37a viser hvor mange kroner Innovasjon Norge bevilger gjennom andre virkemidler til kunder som har mottatt en hundrelapp i lavrisikolån. For eksempel har slike kunder i 2009 også mottatt 13,50 kroner i innovasjonslån, mens tilsvarende kunder som fikk lavrisikolån i 2007 bare mottok 60 øre i innovasjonslån. Dette er et betydelig skift fra 2007 til 2009, og drives ikke minst av at de store engasjementer i 2009 i utstrakt grad er blitt finansiert særlig gjennom kombinasjoner av lavrisikolån og innovasjonslån. Av de ca 2 milliarder kronene som ble kanalisert til de 50 største engasjementene, var ca 800 millioner kroner (40 prosent) knyttet til engasjementer med flere virkemidler (se også tabell 5.4 i kapittel 5.2).

Figur 5.37b understøtter dette mønsteret. Bedriftene som har fått innovasjonslån i 2009 har til sammen blitt innvilget 57 kroner i lavrisikolån. I 2007 var dette tallet 10 kroner. Dette mønsteret vitner om en helt ny praksis i Innovasjon Norges bruk av lånevirkemidler. Men mønsteret gjelder ikke bare for lånene. Bedrifter som har fått innvilget OFU/IFU-støtte i 2009 får også fått markant mer i lån enn de som fikk tilskudd i 2007. Dette gjelder særlig innovasjonslån men også lavrisikolån. Selv innvilgelse av etablererstipend er blitt backet opp med mer i lån og OFU/IFU-støtte.

Med dette som bakgrunn er det god grunn till å hevde at Innovasjon Norge valgte å fokusere markant mer på "finansieringspakker". Dette fokuset ble også bekreftet i samtlige intervjuer med Innovasjon Norges representanter. Det er to gode grunner til å operere med finansieringspakker i en periode med finansiell uro.

For det første vil det være letter å utløse privat kapital dersom Innovasjon Norge kan tilby en risikoavlastning eller et tilskudd som legges oppå en mer regulær markedsbasert lånefinansiering. Det samme argumentet gjelder også for utløsning av ekstern egenkapital, iden grad egenkapitalmarkedet fungerte under finansuroen overfor risikoprojekter. I intervjuer med bankene kom det tydelig frem at bankene var opptatt av at Innovasjon Norge avlastet bankene med risiko, og det var gjerne rundt omfanget av risikoavlastning at konfliktene mellom bankene og Innovasjon Norge oppsto (mer om dette i kapittel 6).

For det andre var det et tydelig behov for å tilføre lånekapital til bedrifter som normalt ville kunne vise til tilstrekkelig sikkerhet, men som i 2009 hadde fått nedjustert verdien på pantet på grunn av markedsusikkerheten. For å kunne tilby en tilstrekkelig finansiering kunne derfor Innovasjon Norge toppe det markedsbaserte lavrisikolånet med et innovasjonslån, for dermed å legge noe lavere krav til sikkerhet. I denne historien hører det også med at man gjennom pakketering kan tildele et større beløp, noe som særlig har vært av interesse i de større engasjementene.

6. SAMFINANSIERING, PRIVAT KAPITALUTLØSING OG BANKDIALOG

I dette kapittelet ser vi på i hvilken grad tilsagn fra Innovasjon Norge har bidratt til å utløse privat fremmed- eller egenkapital. Vi drøfter også hvordan Innovasjon Norge har samarbeidet med banksektoren under finansuroen og Innovasjon Norges bankfaglige kvalitet.

6.1. SAMFINANSIERING OG UTLØSING AV KAPITAL UNDER FINANSUROEN

Et rasjonale bak Innovasjon Norges involvering i tiltakspakken baseres blant annet på forventningen om at tilførsel av kapital til næringslivet gjennom de utvalgte virkemidlene skal bidra til å utløse privat egenkapital og fremmedkapital. Dette er også grunnlaget for utredningens mandat som retter søkelys mot utløsning av privat kapital. I kapittel 4.3 lanserte vi en enkel modell for kapitalutløsning og drøftet kort problemer knyttet til det å skille mellom samfinansiering og utløsning av kapital. Omfanget av samfinansiering har vi kartlagt ved å studere finansieringsplanene i Innovasjon Norges saksbehandlingssystem for finansieringssaker (SOPP). I hvilken grad endringer i samfinansieringsgrad kan tolkes som utløsende for privat kapital har vi måttet diskutere i lys av ulike intervjuer.

I tabell 6.1 presenterer vi nøkkeltall fra finansieringsplanene til prosjekter som har blitt innvilget i 2008 og 2009. Tallene er spesifikke for de ulike virkemidlene. Vi har ikke hatt mulighet til å benytte 2007-tall fordi finansieringsplaner ikke var organisert i det elektroniske systemet før i 2008.

Tabell 6.1 Finansieringsplaner under ulike virkemidler i 2008 og 2009

År	Virkemiddel	Netto innvilget IN	Fremmedkapital	Egen-kapital	Samfinansieringsgrad
2009	Garantier, innovasjonslån	1 518	50 %	94 %	144 %
2009	Lavrisikolån	3 475	65 %	60 %	125 %
2009	OFU/IFU	398	0 %	114 %	114 %
2009	Landsdekkende etablererstipend	150	8 %	63 %	71 %
2009	TOTALT	5 541	55 %	73 %	128 %
2008	Garantier, innovasjonslån	186	31 %	54 %	85 %
2008	Lavrisikolån	1 703	35 %	40 %	76 %
2008	OFU/IFU	313	0 %	100 %	100 %
2008	Distriktsrettet etablererstipend	108	30 %	136 %	166 %
2008	TOTALT	2 310	30 %	54 %	84 %

Kolonnen for "Netto innvilget Innovasjon Norge" summerer opp tilsagn fra Innovasjon Norge. Kolonnen fremmedkapital angir hvor mye fremmedkapital det ligger i finansieringsplanene for hver krone som Innovasjon Norge tilfører. Dersom det står 55 prosent betyr dette at det inngår 55 kroner med fremmedkapital per 100 kroner i tilsagn fra Innovasjon Norge. Tallene i kolonnen for egenkapital beregner samme størrelse. Kolonnen for samfinansieringsgrad summerer opp antall kroner privat fremmedkapital og egenkapital per 100 kroner tilsagn fra Innovasjon Norge. Det er viktig å merke seg at vi i egenkapitalen ikke har regnet inn kapital som baserer seg på bedriftens egenfinansiering gjennom arbeid. I en nedgangskonjunktur med kapitalmangel er det problematisk å anta at arbeid kan konverteres til eller substituere kapital fullt ut. Ved å utelate egenfinansiering

gjennom arbeid blir Innovasjon Norges andel blåst opp i forhold til de krav som stilles i finansieringspolicy for 2009. Våre tall må derfor ikke benyttes til å vurdere dette aspektet.

Tabellen viser at det for alle virkemidlene sett under ett har det vært en signifikant økning i omfanget av samfinansiering i 2009 sammenlignet med 2008; vi har gått fra 85 prosent til 128 prosent. I figur 6.1 har vi illustrert utviklingen grafisk på samme måte som i kapittel 4.

Figur 6.1: Samfinansiering i 2008 og 2009

	Samfinansiering 2009		
55	100	73	
Fremmedkapital	Innovasjon Norge	Egenkapital	
FK	Innovasjon Norge	Egenkapital	
30	100	54	
	Samfinansiering 2008		

Ser vi nærmere på utviklingen for de ulike virkemidlene, finner vi at den økte samfinansieringen først og fremst knytter seg til de to låneinstrumentene. Begge har hatt en økning i samfinansieringsgrad på over 50 prosentenheter. For OFU/IFU-kontraktene er finansieringsmodellen i større grad fastlagt. Det er et viktig poeng at et det i et stort antall tilsagn ikke ligger inne noen form for fremmedkapitalfinansiering. I 2009 var denne andelen på 80 prosent, men det er faktisk lavere enn det vi finner i 2008 (rundt 90 prosent).

I tolkningen av utviklingen fra 2008 til 2009 er det tre effekter man må ta hensyn til. Den første effekten knytter seg til det faktum at Innovasjon Norge har fått tilført større ressurser samtidig som både kredittmarkedet og egenkapitalmarkedet skrumpet kraftig inn. Dette skulle isolert sett bidra til å øke Innovasjon Norges andel i finansieringsplanene. Den andre effekten relateres til at økt satsning på innovasjonslån gir økt mulighet for risikoavlastning, som igjen antas å øke potensialet for kapitalutløsning. Den tredje effekten knytter seg til det faktum at Innovasjon Norge i større grad har henvendt seg til større og mer modne selskaper som har lettere for å tiltrekke fremmedkapital. Vi forholder oss med andre ord til tre effekter der en trekker i retning av lavere samfinansieringsgrad og to trekker i motsatt retning.²¹ Hvor sterke de tre effektene er, tillater ikke datamaterialet å identifisere. Det er her vi må hvile på erfaringer fra intervjuene.

Vi har foretatt fire intervjuer med representanter for større banker i Norge som har hatt kontakt med de distriktskontorene i Innovasjon Norge som har hatt mest aktivitet i tilknytning til tiltakspakken (Oslo og Akershus, Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal). Her fikk vi tydelige signaler om at Innovasjon Norge spilte en sentral rolle for å få på plass en finansieringsløsning for en rekke bedrifter der bankene hadde behov for en samarbeidspartner som også var villig til å avlaste noe mer av risikoen gjennom innovasjonslån. Det var ikke like tydelige signaler om at Innovasjon Norges

²¹ I tillegg til disse tre effektene er det av betydning at Innovasjon Norge opererte med relativt strenge krav til innskyting av egenkapital i de fleste prosjektene. Kraver er dog noe redusert fra 2008.

markedslån (lavrisikolån) i seg selv var av markant betydning for å få på plass finansieringsløsninger. I en del av tilfellene der Innovasjon Norge krevde sikkerhet på lik linje med bankene ble det signalisert at motviljen var sterk og at bankene ikke hadde inntrykk av at det var slik Innovasjon Norge skulle operere under krisen. I de mindre bankene ble det derimot gitt uttrykk for at den økte kontakten med Innovasjon Norge i tilknytning til samfinansiering på like vilkår var kjærkommen og at Innovasjon Norges lavrisikolån var nødvendig. Vi tolker disse svarene i retning av at det først og fremst var innovasjonslåneene som bidro til kapitalutløsning, men at også lavrisikolån i noen utstrekning har spilt en utløsende rolle. Vi har ikke intervjuet bedriftene selv eller andre egenkapitalkilder, og kan derfor ikke angi i hvilken grad de ulike virkemidlene har bidratt til utløsning av egenkapital. Våre intervjuer med representanter for Innovasjon Norge bekreftet i stor grad det inntrykket som bankaktørene ga.

6.2. DIALOG MED BANKENE OG INS BANKFAGLIGE KOMPETANSE

I dette delkapittelet diskuterer vi hvordan samhandlingen mellom Innovasjon Norge og bankene har vært gjennom fjoråret samt hvordan markedet ser på Innovasjon Norge bankfaglig og som samarbeidspartner

Samarbeidet med bankene

Da mye av de offentlige tiltaksmidlene ble kanalisert gjennom Innovasjon Norge-systemet måtte Innovasjon Norge snu seg fort rundt og arbeide aktivt ut mot det lokale næringsliv og banker for å informere om hvordan Innovasjon Norge kunne bidra. Innovasjon Norge utarbeidet informasjonsmateriell og de lokale representantene hadde møter med mange banker rundt om i det ganske land. Både gjennom intervjuene med de regionale lederne i Innovasjon Norge og de bankeansatte har vi fått et inntrykk av at markedsføringsarbeidet har fungert bra.

En aktiv markedsføring hjalp på, men viktigst var det nok at Innovasjon Norge i finanskriseperioden faktisk var en aktør å regne med. Muligheten for å kunne dele risikoen og oppnå toppfinansiering fra Innovasjon Norge var attraktivt for bankene i en kredittrasjonert verden. Det gjorde at til og med storkundedivisjonen i DnB NOR sendte informasjon ut i distribusjonsnettene om hvilke muligheter som forelå for å samarbeide med Innovasjon Norge.

Det er vårt inntrykk at samarbeidet mellom Innovasjon Norge og bankene i de konkrete prosjektene stort sett fungerte bra. Bankene hadde i noen tilfeller noe urealistiske forventninger om hvilken risiko Innovasjon Norge kunne og burde påta seg, men stort sett aksepterte de prinsippet om likestilt prioritet, og i andre tilfeller kunne Innovasjon Norge jenke noe på sine generelle retningslinjer dersom gode grunner tilsa det. De fleste vi har snakket med anså Innovasjon Norge som en rimelig løsningsorientert og overraskende ubyråkratisk organisasjon. Gjennom konkret prosjektsamarbeid har kontakten med mange banker blitt forbedret. Flere banker har fått øynene opp for Innovasjon Norge som en aktør. Det forbedrede samarbeidet med bankene kan nok i noen grad forventes å vedvare i Innovasjon Norges kjernesegmenter. Når Innovasjon Norges rammer kommer tilbake til "normalt" nivå vil Innovasjon Norge i de større prosjektene igjen være en marginalisert aktør – det er ikke der Innovasjon Norge har sin misjon.

I prosjektene har Innovasjon Norge i mange sammenhenger lent seg mye på den kommersielle bankens analyser og kredittvurderinger – i overensstemmelse med kunden. Dette har nok hjulpet

Innovasjon Norges saksbehandlere i en presset situasjon. Å følge i den profesjonelle bankens fotspor og ha like vilkår er i utgangspunktet en fordel. I et av de store engasjementene i fjor, som gikk overende, kom både Innovasjon Norge og banken ut av engasjementet uten tap. En utenlandsk bank ser imidlertid ut til å tape et åttesifret beløp. "Gratulerer med godt bankhåndtverk", uttalte bobestyreren til saksbehandleren i banken. En kan imidlertid stille seg spørsmål om man i slike sammenhenger gjør en tilstrekkelig grundig vurdering på selvstendig grunnlag. Flere intervjuobjekter har påpekt at Innovasjon Norge nok ikke alltid gjør like grundige analyser som en vanlig bank. Et intervjuobjekt uttalte: "Innovasjon Norge anser vel penger lånt ut som tapt, så da trenger man vel ikke gå like grundig til verks som en vanlig bank". Dette er jo ikke tilfellet, og det er et tankekors at banken måtte bruke et slikt resonnement for å forsvare Innovasjon Norges forretningspraksis.

Innovasjon Norges bankfaglige kompetanse

Det har vært noe blandede tilbakemeldinger fra banker om Innovasjon Norges personell og bankkompetanse, men de fleste tilbakemeldingene har vært overveiende positive. Det bemerkes at det sentralt i Innovasjon Norge finnes dyktige og erfarne bankmennesker, men at personene ute i regionene naturlig nok har mer begrenset bankfaglig ballast. Innovasjon Norge har lagt stor vekt på å bygge bankkompetanse internt over de siste årene, og det kan virke som de har lyktes. Fra organisasjonen har gjennomgangsmelodien vært at kapasitet har vært utfordringen, ikke kompetanse. Vi har imidlertid ikke snakket med kunder i denne evalueringen, så vi har ikke tilbakemeldinger fra den viktigste interessenten.

Innovasjon Norges omstillingsevne

Det var en betydelig utfordring for Innovasjon Norges organisasjon å omstille seg for å kunne håndtere den voldsomme økningen i tildelte midler i 2009. Økte rammer og en vanskelig periode for norsk næringsliv gjorde at Innovasjon Norge opplevde en betydelig økning i forespørsler. I sum dannet det seg nok et inntrykk hos mange av at Innovasjon Norge var redningen for alle og enhver, og pågangen ble deretter. Dette økte kundetrykket ble i hovedsak avhjulpet på tre måter:

1. Midlertidig økt bemanning på saksbehandlernivå (16 årsverk)
2. Omallokering av ressurser fra stabsfunksjoner til kunderettet virksomhet
3. Utstrakt bruk av overtid

Det virker som at oppskaleringen og omstillingen har vært vellykket. Man har måttet skjøvet på en del strategisk utviklingsarbeid, og hele organisasjonen fra saksbehandlernivå til hovedstyret har hatt et operasjonelt fokus. Det har imidlertid vært en betydelig belastning på organisasjonen over noe tid med høyt arbeidspress for mange. Arbeidsbelastningen vil imidlertid normaliseres etter hvert som Innovasjon Norges ekstraordinære rolle under finanskrisen ebber ut.

Det er imidlertid en problemstilling hvorvidt økt arbeidspress, stor pågang fra kunder samt flere nye og mindre erfarne saksbehandlere bidrar til at kvaliteten på saksbehandlingen forringes. I så fall kan det få konsekvenser i form av mindre presise risikovurderinger og mangelfulle tapsfondsavsetninger.

7. TILTAKSPAKKEN OG PROSJEKTENES INNOVASJONSGRAD

Vi ser ingen grunn til å forvente at prosjektene som Innovasjon Norge er involvert i gjennom sine virkemidler har lavere innovasjonsgrad under en finanskrisen. Prosjekter med høy innovasjonsgrad vil gjerne være FoU-intensive, ha et tydelig internasjonalt perspektiv, og sannsynligvis være beheftet med noe mer teknisk og markedsrelatert risiko enn andre prosjekter. I en periode med lav tilgang på kapital, vil normalt slike prosjekter få lavere tilgang på kapital fordi bankene og investorer skyr risiko. Det er derfor å forvente at Innovasjon Norge får en betydelig økning i antall henvendelser knyttet til finansiering av slike prosjekter.

Det finnes ingen gode data som kan sammenligne innovasjonsgraden i prosjektene som mottok finansiering fra Innovasjon Norge i 2009 med tidligere år. Dette er et resultat av at Innovasjon Norge i 2009 bestemte seg for å endre rapporteringsrutinene slik at innovasjonsgrad ble rapportert for hvert eneste prosjekt. Frem til og med 2008 ble det gjort en vurdering av hovedformålet med prosjektet, hvorav hhv. innovasjon på 1) bedriftsnivå, 2) bransjenivå, 3) fylkesnivå, 4) nasjonalt nivå og 5) internasjonalt nivå, var fem av en lang rekke ulike alternativer for prosjektets hovedformål. Man måtte dermed velge ett hovedformål, som ikke var gjensidig utelukkende i forhold til mange av de andre formålsalternativene man kunne velge. Prosjekter har imidlertid ofte multiple formål, noe den tidligere vurderingsrutinen ikke tok høyde for. Det er positivt at alle prosjekter som får tilsagn nå blir vurdert med hensyn til grad av innovasjon. Dessverre gjør overgangen at statistikken ikke blir direkte sammenlignbar med tidligere praksis. Det er derfor begrenset hvor mye vi kan si om utviklingen i innovasjonsgrad over tid, men noen sammenligninger kan man gjøre.²²

Først er det hensiktsmessig å se på innovasjonsgraden for de prosjektene som fikk tilsagn i 2009 isolert sett. Tabell 7.1 nedenfor viser innovasjonsgraden blant bedriftene som fikk finansieringstilsagn basert på ordningene som mottok økte bevilgninger fra Nærings- og handelsdepartementet i forbindelse med tiltakspakken, fordelt på sektorer. Vi ser at det er særlig bedriftene innen forretningstjenester, industri og bergverk som utmerker seg med flest innovative prosjekter. Hotell/restaurant og primærnæringene har som forventet lavest rapportert innovasjonsgrad i prosjektene.

²² Det eksisterer innovasjonsindikatorer i Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse som er konsistente over tid. De kan gi nyttige innspill med hensyn til utviklingen i innovasjonsgrad i prosjektene over tid. Denne undersøkelsen er imidlertid ikke tilgjengelig før i annet halvår 2010. I tillegg til aktivitetsindikatorer vil man da også få tilbakemeldinger fra kundemassen om forventede *effekter* av tiltakspakken.

Tabell 7.1: Rapportering av innovasjonstype blant prosjekter innvilget i 2009 per sektor

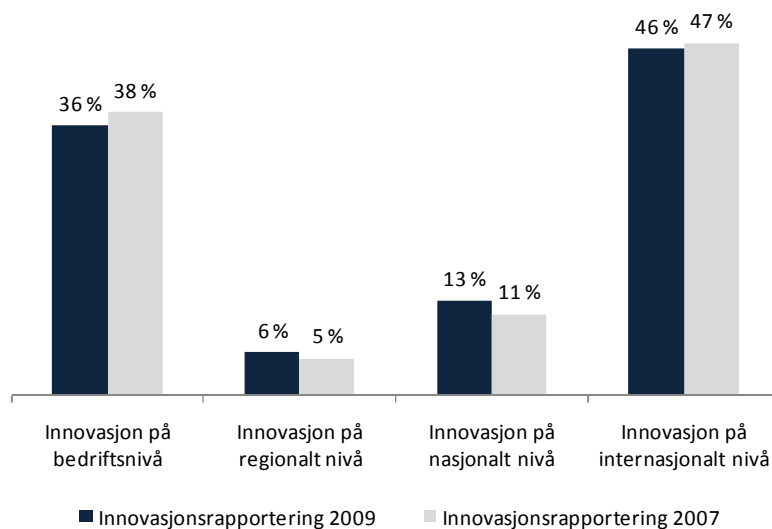
Bransje	Innovasjon					Totalt	Andel m/innovasjon
	Ikke relevant	Bedriftsnivå	Regionalt	Nasjonalt	Internasjonalt		
01-02 Jordbruk/skogbruk	193	246	10	3	2	454	57%
05 Fiske/oppdrett	151	48	5	10	22	236	36%
10-14 Bergverk/utvinning		5	2	2	37	46	100%
15-37 Industri	46	53	22	43	184	348	87%
40-41 Kraft og vann	2	6	7	4	7	26	92%
45 Bygg og anlegg	2	2		1	3	8	75%
50-52 Varehandel	5	2	2	8	19	36	86%
55 Hotell/restaurant	8	12	1	1	1	23	65%
60-64 Transport	7	15	4	7	13	46	85%
65-67 Finans. tjeneste					2	2	100%
70-74 Forr. tjeneste	21	31	12	54	246	364	94%
75-99 Annet	6	11	3	18	17	55	89%
Utenfor spesifikasjon		1			3	4	100%
Totalt	441	432	68	151	556	1,648	73%
Andel	27%	26%	4%	9%	34%	100%	

Nederst til høyre i tabellen (markert) ser vi at hele 73 prosent av prosjektene som fikk tilsagn i 2009 inneholdt en eller annen form for innovasjon. Av prosjektene med innovasjon, utgjorde 46 prosent en innovasjon på internasjonalt nivå (høyeste nivå). Til sammenligning rapporterte 49 prosent av bedriftene i 2007 at hovedformålet med prosjektet var en eller annen form for innovasjon, hvorav 47 prosent av disse igjen var på internasjonalt nivå, jfr. figur 7.1. Det er å forvente at andelen som rapporterte innovasjon er vesentlig lavere i 2007 i og med at innovasjonsrapporteringen den gang "konkurrerte" med mange andre typer formålsrapportering.

Gitt at et prosjekt har som målsetning å oppnå en innovasjon på internasjonalt nivå, er det naturlig at dette som oftest også er hovedformålet med prosjektet. Det er derfor grunn til å forvente at dette formålet ville bli rapportert i 2007. Gitt at denne antagelsen stemmer, tyder det på at innovasjonsgraden blant tilsagnsbedriftene har holdt seg omtrent konstant i 2009 sammenlignet med 2007. I forlengelsen av dette resonnementet skulle man også tro at andelen som rapporterte innovasjon på et lavere nivå var mindre i 2007 enn i 2009 – fordi innovasjonsrapportering tidligere ble stadig oftere "utkonkurrert" av andre alternativer for formålsrapportering jo lavere innovasjonsnivået var. Som vi ser i figur 7.1 er dette *ikke* tilfelle.²³ Innovasjon på bedriftsnivå var faktisk rapportert høyere i 2007 enn i 2009. Generelt er bildet at andelene er forbausende stabile over tid. De er således ikke grunnlag for å si at innovasjonsnivået har økt i perioden. Men i og med at det er vanskelig å vite i hvilken grad innovasjonsrapporteringen for ulike nivå er fortrent av andre formålskategorier i 2007 er det ikke mulig å trekke noen sikre slutninger ut fra denne analysen.

²³ Innovasjonsnivåene ble rapportert noe forskjellig i 2009 og 2007. Sammenligningen mellom 2007 og 2009 er gjort ved å sammenholde "Innovasjon på fylkesnivå" i 2007 med "Innovasjon på regionalt nivå" i 2009. "Innovasjon på nasjonalt nivå" i 2009 er sammenholdt med samme kategori for 2007 samt kategorien "Innovasjon på bransjenivå".

Figur 7.1: Andel av hvert innovasjonsnivå – totalt, 2009 versus 2007



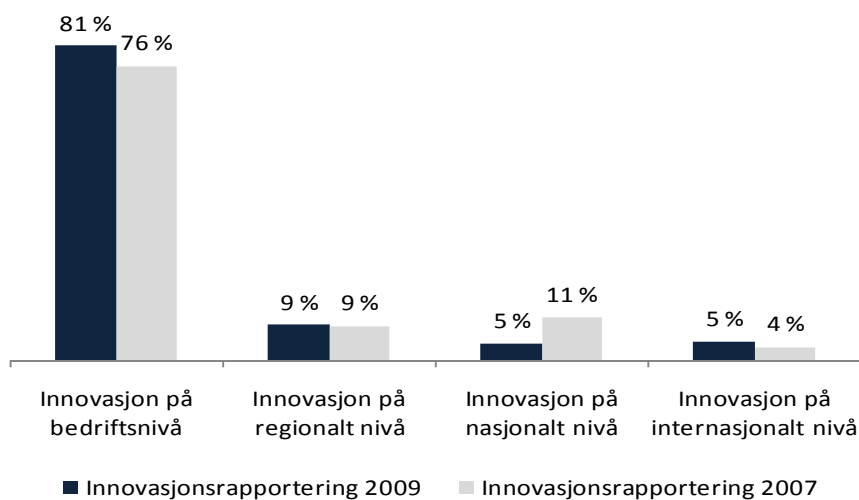
I forbindelse med figur 7.1 har vi drøftet alle virkemidlene som faller inn under tiltakspakken samlet. Hvordan ser bildet ut for hvert enkelt virkemiddel? I tabell 7.2 ser vi at det er få prosjekter som mottar lavrisikolån som har et høyt innovasjonsnivå, mens bildet for de andre virkemidlene er motsatt. For OFU/IFU- og etablererstipendordningen er mellom 75 og 80 prosent av prosjektene rapportert å være innovasjoner på internasjonalt nivå. Også for risikolån er det en klar overvekt av innovative prosjekter.

Tabell 7.2: Rapportering av innovasjonstype blant prosjekter innvilget i 2009 per virkemiddel

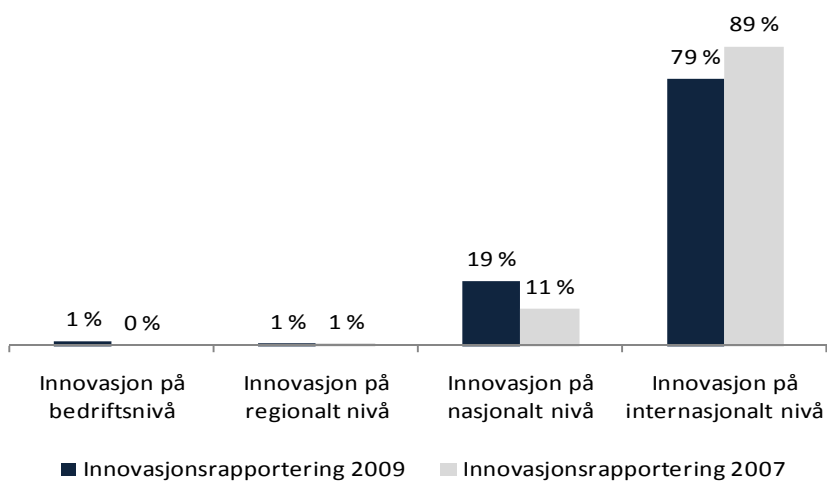
Virkemiddel	Ikke relevant	Innovasjon på bedriftsnivå	Innovasjon på regionalt nivå	Innovasjon på nasjonalt nivå	Innovasjon på internasjonalt nivå	Totalt
Lavrisikolån	384	355	40	20	21	820
OFU/IFU	2	4	2	53	221	282
Risikolån og garantier	53	63	19	43	145	323
Stipend til etablerere	2	10	7	35	169	223
Totalt	441	432	68	151	556	1 648

Med de nevnte begrensninger i sammenligninger over tid som bakteppe, er det likevel interessant å sammenligne 2007 og 2009 per virkemiddel for å se om det er noen tydelige utviklingstrender i perioden. Dette er fremhevet i figur 7.2-7.4, som viser den andelsmessige fordelingen for hvert innovasjonsnivå for de prosjektene som har rapportert innovasjonsgrad. Da blir bildet noe mer nyansert i forhold til den statistiske 2009-analysen over. For lavrisikolån er bildet nokså stabilt, men for OFU/IFU og ikke minst risikolån, har innovasjonsgraden falt noe fra 2007 til 2009. Man skal imidlertid være forsiktig med å legge for mye i dette. I tillegg til utfordringene knyttet til endringer i rapporteringsrutinene er porteføljestørrelsen og sammensetningen for risikolånene så vidt forskjellig mellom de to årene at en sammenligning er problematisk. Gjennom intervjuer med representanter fra Innovasjon Norge kom det frem at man i forbindelse med tildeling av innovasjonslån i noen grad fokuserte på kapitalstyrking og at innovasjonselementet dermed ble dempet noe. Dette kan forklare et noe lavere innovasjonsnivå. Våre drøftinger av de landsdekkende etablererstipendene med intervjuobjektene pekte i motsatt retning. Her kom det tydelig frem at prosjektene som ble tildelt stipend hadde en betydelig høyere grad av innovasjon. Dette er også vårt inntrykk når vi vurderer porteføljens sammensetning for 2009.

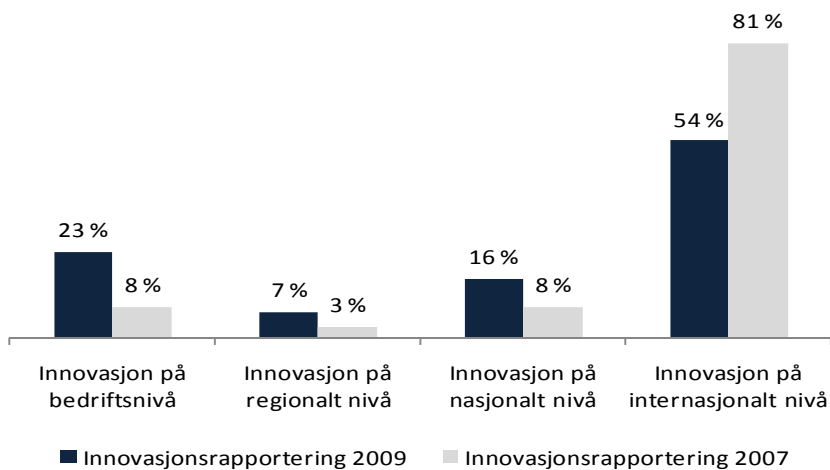
Figur 7.2: Andel fordelt på innovasjonsnivå – lavrisikolån, 2009 versus 2007



Figur 7.3: Andel fordelt på innovasjonsnivå – OFU/IFU, 2009 versus 2007



Figur 7.4: Andel: innovasjonsnivå – innovasjonslån og garantier, 2009 versus 2007



8. SAMLET VURDERING AV TILTAKSPAKKENS OMFANG OG INNRETNING

I dette kapittelet foretar vi en oppsummering av utredningens funn og erfaringer. Resultatene er i stor grad styrt av utredningens mandat. Kapitlet inneholder også en gjennomgang av andre virkemidler som Nærings- og handelsdepartementet direkte og indirekte råder over. Denne gjennomgangen har til hensikt å diskutere i hvilken grad andre virkemidler under Nærings- og handelsdepartementet kunne fylt behovene bedre enn de virkemidler vi går gjennom i denne utredningen.

8.1. SAMLET VURDERING AV INNOVASJON NORGES ROLLE I KAPITAL- MARKEDET UNDER FINANSKRISEN

Tiltakenes omfang og innretning

Den del av Regjeringens tiltakspakke som er drøftet i denne rapporten omhandler brorparten av de midler som Innovasjon Norge råder over. Utredningen viser at Innovasjon Norge møtte en kraftig økning i etterspørselen etter organisasjonens tjenester i 2009. Gjennom økningen av midler til lån og tilskudd klarte Innovasjon Norge å gi tilsagn til en nesten like høy andel av søknadene som i 2007 og 2008, men en viss økning i avslagsratene var naturlig gitt den kraftige etterspørselsveksten. Veksten i søknader kom også som et resultat av at Innovasjon Norge i mye større grad enn tidligere valgte å promotere sine tjenester gjennom kampanjer rettet mot næringslivet. Dette var ikke minst tilfelle for det nye landsdekkende etablererstipendet som ble tydelig markedsført. Dette førte til at ordningen gikk tom for midler allerede tidlig på høsten.

Gjennom intervjuene har det kommet frem at Innovasjon Norge opplever at tiltakenes omfang var godt dimensjonert for den krisen norsk næringsliv sto oppe i. Som resultat av stor pågang etter Innovasjon Norges utlånsordninger våren 2009 ble det bevilget nye tilskudd og utvidelse av lånerammer i revidert nasjonalbudsjett for 2009. På denne måten klarte man å dimensjonere låneordningene til den økte etterspørselen.

Samtidig har vi inntrykk av at Innovasjon Norge sentralt førte nøye kontroll med at utlånspraksisen ved distriktskontorene ikke ble for aktiv.

Både intervjuene med Innovasjon Norge og bankene ga klare signaler om at landsdekkende innovasjonslån egnet seg godt som virkemiddel i en kredittkrise, og de fleste bemerket at dette virkemidlet kunne hatt større rammer. Vår analyse peker også i retning av at slike risikolån egner seg godt til dette formålet, og at Innovasjon Norge på ingen måte tok økt risiko for å få lånt ut midlene.

Virkemiddelet OFU/IFU har vist gode strukturelle egenskaper, men det har trekk som kanskje ikke egner seg like godt i en konjunkturpolitisk sammenheng. Vår analyse og flere intervjuobjekter fremhever at dette virkemiddelet hadde den svakeste konjunkturreffekten, og kunne derfor vært skalert noe ned. Når dette er sagt er det sentralt å poengtere at veksten i OFU/IFU i utgangspunktet var liten og utgjorde en marginal del av tiltakspakken.

Om Innovasjon Norges håndtering av risiko i forbindelse med tiltakspakken

Utredningen har lagt omfattende vekt på å diskutere Innovasjon Norges håndtering av risiko i forbindelse med finansuroen. I vår teoretiske tilnærming har vi fremhevet at en finanskrisen av den typen vi møtte i 2008 og 2009 ikke nødvendigvis innebærer at søknadsmassen som tilstrømmer Innovasjon Norge er mer risikoeksponert. Finanskrisen kan snarere ha brakt Innovasjon Norge bedrifter som normalt er tilstrekkelig solide til å hente inn privat kapital. Den langsiktige risikoen knyttet til disse bedriftene er derfor lavere. Dette mønsteret blir bekreftet i vår analyse av kundene som har fått tildelt innovasjonslån. Disse er gjennomgående vurdert som mindre risikopregede, både basert på Innovasjon Norges vurderinger og våre.

Bedriftene som fikk tilsagn om lavrisikolån har derimot en noe høyere risiko enn tidligere. Dette er i utgangspunktet litt overraskende, men er sannsynligvis et resultat av at lavrisikolånene i 2009 har gått til større engasjementer med svakere driftsresultater, gjerne i kobling med innovasjonslån. Vi finner også at den økte risikoeksponeringen for lavrisikolån kan forklares av rene konjunkturelle variasjoner i risikovurdering knyttet til hele næringslivet.

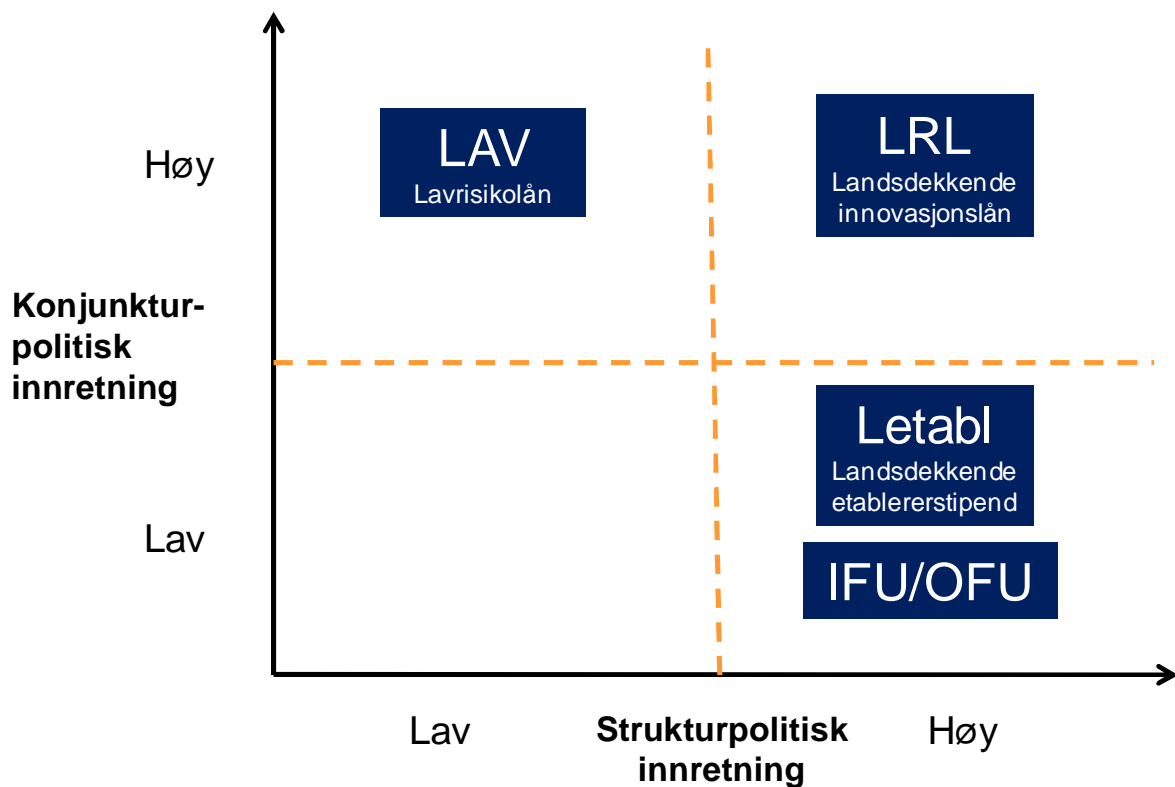
Risikovurderinger knyttet til landsdekkende etablererstipend kan ikke baseres på sammenligninger med tidligere år fordi virkemidlet er nytt. Men sammenligninger med distriktsrettede etablererstipend viser at risikoen i bedriftene som inngår i den landsdekkende porteføljen er høyere. I intervjuene med Innovasjon Norge ble det på ingen måte lagt skjul på at disse bedriftene representerte noe nytt for Innovasjon Norge. De er mer teknologitunge, har større oppstartsinvesteringer, er mer ambisiøse og mer risikoutsatt.

Utredningen har vist i klartekst at størrelsen på engasjementene har økt markant i 2009. Dermed får også Innovasjon Norge en økt risikoeksponering knyttet til noen få store engasjementer. Dette har Innovasjon Norge forsøkt å ta høyde for gjennom ikke å utnytte hele mulighetsrommet i tapsfondet. Vi anser dette som et klokt valg ut i fra en utlåners porteføljeperspektiv, men ser likevel potensialet som Innovasjon Norge hadde i å øke risikoeksponeringen noe i porteføljen med innovasjonslån utover det man opererte med i 2009.

Innovasjon Norges virkemidler som konjunkturelle tiltak

Utredningen legger en ramme for diskusjon av i hvilken grad virkemidlene har egenskaper som gjør dem egnet for konjunkturpolitiske målsettinger og/eller strukturpolitiske målsettinger. Gjennom ulike dokumenter kom det i 2008 og 2009 frem at Regjeringen både hadde konjunkturpolitiske og strukturpolitiske (les innovasjon og nyskaping) mål, selv om førstnevnte var i fokus. Ideelt sett bør da virkemidlene kunne bidra til å oppnå begge målsettinger. I tabell 8.1 nedenfor har vi plassert de fire virkemidlene langs disse to dimensjonene.

Tabell 8.1: Konjunktur- og strukturpolitisk innretning



Lavrisikolån er i utgangspunktet ikke rettet mot innovative prosjekter med høy risiko, og skårer derfor lavt langs den strukturettede dimensjonen. Derimot har virkemiddelet en klar konjunktorell funksjon all den tid konjunktoren styres av en kredittkrise med tilhørende kredittrasjonering. Uten ekstra tilførsel av markedsbaserte lavrisikolån vil etablerte bedrifter kunne komme i en situasjon der oppsigelser og nedleggelse truer. OFU/IFU-kontrakter anses å ha tydelige strukturelle effekter gjennom å stimulere til kommersielt drevet innovasjon. Samtidig krever denne typen kontrakter vilje fra både kunde og leverandør til å igangsette FoU-prosjekter, noe mange mangler i nedgangsperioder. Videre er søknads- og bevilgningsprosessen mer langvarig for dette virkemiddelet. Og sist men ikke minst er effektene av slike prosjekter mer langsiktige. Det er derfor ikke like godt egnet som konjunktorellt virkemiddel. Landsdekkende etablererstipend synes å treffe bedrifter med høy innovasjonsgrad og et betydelig behov for kapital. Dette er et typisk problem for kapitalintensive oppstartsbedrifter, noe som motiverer bruk av offentlige ordninger for tilskudd for å rette opp i kapitalmarkedssvikt. På lang sikt kan det argumenteres for at dette virkemiddelet har tydelige sysselsettingseffekter, men som konjunkturpolitisk virkemiddel egner det seg dårlig ettersom aktivitetseffektene på kort og mellomlang sikt er mer uklare. Landsdekkende innovasjonslån har til hensikt å stimulere til investeringer i innovativ virksomhet. Samtidig er virkemiddelet skalert slik at det kan sikre oppstart og videreføring av omfattende prosjekter. Under finansuroen har Innovasjon Norge også åpnet for at virkemiddelet kan benyttes til kapitalstyrking i bedrifter som har likviditetsproblemer. Disse elementene, sammen med det faktum at innovasjonslåne i stor grad har blitt benyttet sammen med lavrisikolån, har bidratt til å løfte innovasjonslånet frem som et egnet konjunkturpolitisk virkemiddel.

I flere intervjuer ble det fremhevet at Innovasjon Norge som organisasjon er godt egnet som et konjunkturpolitisk beredskapsorgan. Dersom staten får behov for å spre kapital utover i næringslivet vil det desentraliserte apparatet til Innovasjon Norge, kombinert med bankkompetansen kunne fylle de behov som kreves for effektiv distribusjon av tilskudd og lånekapital. Basert på våre analyser av Innovasjon Norges rolle under finansuroen må vi si oss delvis enige i dette. Samtidig skal man være bevisst på at den kapital som Innovasjon Norge forvaltet i 2009 er svært liten i en nasjonal sammenheng. Det finnes regionale banker som alene normalt forvalter en kapitalbase som er mange ganger større enn det Innovasjon Norge forvalter. En oppskalering til et forvaltningsvolum av slike størrelser krever helt andre endringer av organisasjonen.

Kompetanse- og ressursbehov

Innovasjon Norge har vært dyktig til å komme i dialog med bankene og vårt inntrykk er at markedsføringen av tiltakspakken mot lokalt næringsliv og banker har vært vellykket. Det synes som at samarbeidet med bankene i de fleste tilfeller har fungert bra. De fleste vi har snakket med har et godt inntrykk av å samarbeide med Innovasjon Norge, selv om tilbakemeldingene er noe blandede. Kompetansen knyttet til bankvirksomhet i organisasjonen synes også å være tilfredsstillende, selv om tilbakemeldingene også her har vært noe varierende. Innovasjon Norge sentralt har noen nøkkelpersoner som er faglig dyktige i bankfaget. Disse er sentrale i håndteringen av de større engasjementene. Organisasjonen har vist en imponerende omstillingsevne og ser ut til å ha klart å effektivere tiltakspakken på en god måte ved hjelp av relativt få resurser.

Om samfinansiering og utløsning av privat kapital

I forbindelse med at engasjementene økte i størrelse, fant Innovasjon Norge det naturlig å sette sammen finansieringspakker som muliggjorde både omfattende lånefinansiering og risikoavlastning. Dette ser ut til å ha gitt et større potensial for utløsning av privat kapital. I en periode med kraftig nedskalering av investeringsvilje er det imponerende at Innovasjon Norge har klart å gjennomføre samfinansiering med såpass mye privat egenkapital. Til en viss grad er nok dette en funksjon av Innovasjon Norges finansieringspolicy for 2009 samt den økte satsningen på større engasjementer. Vi finner at særlig innovasjonslånene har vært viktige for utløsning av kapital, men i bunn og grunn handler det nok om evnen til å sy sammen pakker med lavrisikolån og innovasjonslån som fremstår som attraktive for private banker og investorer.

Å møte bedriftenes behov for likviditets- og kapitalstyrking

IN skal normalt ikke finansiere regulær drift, men i forbindelse med finansuroen ble det lagt opp til en policy der lån kunne anvendes til kapitalstyrking i bedrifter med behov for styrket likviditet. Gjennom intervjuene og analyser av kundedatabasen kom det frem at dette behovet var omfattende, og at en betydelig andel av lånene (13 prosent) gikk til nettopp dette formålet. Vi har også forstått det dit hen at man har klart å ivareta innovasjonselementet i de fleste lånene under ordningen for innovasjonslån, selv om en del av innovasjonstiltakene har hatt preg av å være sterkt relatert til likviditetsformål.

Kriseutsatte næringer i fokus

Andelen av midlene som gikk til industribedrifter og foretak innen forretningsmessig tjenesteyting var betraktelig høyere i 2009 enn i 2008. Det er særlig de konkurranseutsatte industrisektorene som har fått føling med finansuroen, og det er derfor god grunn til å hevde at man har truffet bedrifter

som har vært rammet av krisen. Samtidig er skal det bemerkes at landbruksnæringen har blitt tilført 30 prosent mer kapital gjennom lavrisikolån i 2009. Tatt næringens størrelse og konjunkturutsatthet i betraktning fremstår det som uklart hvorfor man har tillatt en så høy vekst.

Veien videre i 2010

Selv om det ikke var direkte påkrevd i mandatet, har vi også drøftet utsiktene for 2010 med intervjuobjektene. Spørsmålet er hvorvidt virkemidlene under tiltakspakken er riktig dimensjonert i 2010. Etter et stort påtrykk i første halvdel av 2009 ble søknadsinngangen redusert ut over høsten. Denne trenden har fortsatt inn i 2010. Den makroøkonomiske situasjonen ser også ut til å ha stabilisert seg. Rammen for virkemidlene under tiltakspakken er da også betydelig redusert for 2010 sammenlignet med 2009, men ligger betydelig over nivået fra 2008. De fleste tilbakemeldingene vi har fått heller i retning av at rammen for 2010 er noenlunde riktig dimensjonert, med unntak av innovasjonslåneordningen. Samtlige peker på at denne er underdimensjonert. Dette er en ordning som mange større virksomheter nå har blitt kjent med og den blir derfor etterspurt.

8.2. VURDERING AV ALTERNATIVE VIRKEMIDLER UNDER NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET

I dette delkapittelet vurderer vi om de virkemidlene under Innovasjon Norge som Nærings- og handelsdepartementets valgte å benytte i tiltakspakken var de beste egnede, eller om andre av departementets virkemidler kunne eller burde vært benyttet i stedet. Vår hovedkonklusjon er at av virkemidlene under Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde, valgte Regjeringen de virkemidlene med antatt størst effekt, selv om det kan stilles spørsmål ved om økningen i OFU/IFU-programmet kan gis en konjunkturbegrunnelse.

Finansuroen skapte grunnleggende sett tre typer utfordringer for norske bedrifter:

1. *Kredittrasjonering*: Problemer med å få tak i finansiering gjennom lån, obligasjonsmarkedet og egenkapitalmarkedet
2. *Dyrere finansiering*: Lånerentene økte gjennom økte risikopåslag
3. *Etterspørselssvikt*: Etterspørselssvikten rammet særlig bedrifter som solgte til utenlandske markeder

Generelt har myndighetene valgt virkemidler mot finansuroen som søker å avdempe samtlige utfordringer som er nevnt over:

- For å avdempe innstrammingen i det private lånetilbudet har regjeringen økt rammene for offentlige tilbud av lån, garantier og egenkapitaltilførsel
- For å avdempe etterspørselsfall har myndighetene forsert offentlig finansierte prosjekter og økt rammene for en rekke offentlige aktiviteter og tjenester

Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for flere virkemidler og institusjoner som på ulik måte har vært aktuelle for å møte utfordringene finansuroen har skapt. Vi går nedenfor gjennom hver institusjon eller virkemiddel/ordning under Nærings- og handelsdepartementet og kommenterer i hvilken grad man kan anta at en endring i det enkelte virkemiddel eller den enkelte institusjons rammer kunne tenkes å bidra til å dempe virkninger av finansuroen. Gjennomgangen er

prinsipiell og tar utgangspunkt i resonnementer man kunne gjøre ved starten av finansuroen. Vi avslutter med en vurdering av om valget av virkemidler innenfor Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde framstår som fornuftig.

Behov for å stimulere bedriftens finansieringstilbud

Nærings- og handelsdepartementet har flere virkemidler som tar sikte på å styrke tilbudet av kapital til norske bedrifter. I tillegg til låne-, tilskudds- og garantiordningene innenfor Innovasjon Norge tilbyr de statlige forvaltningsselskapene Argentum og Investinor (eiet av Innovasjon Norge) egenkapital til norske bedrifter. Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) tilbyr garantier og kredittforsikring som sikrer norske bedrifter betaling for eksportleveranser. Investinor var i 2009 under oppstart og det var lite sannsynlig at Investinor hadde mulighet til å forsere investeringsaktiviteten det første året gjennom økte bevilgninger.

For å forsterke tilbudet av kapital under finansuroen, omfattet Regjeringens tiltakspakke både økt tilførsel av investeringsmidler til Argentum og økte rammer for GIEK. Argentum ble tilført 2 milliarder kroner i egenkapital og fikk i tillegg lov til å beholde et varslet utbytte på om lag 200 mill. kroner. Pengene skal via aktive eierfond investeres i små og mellomstore selskaper på et forretningsmessig grunnlag. Tiltaket ble begrunnet med at Argentum raskt kan tilføre kapital til en del av næringslivet som står for mye nyskaping.

GIEKs rammer for Alminnelig ordning ble høsten 2008 økt fra 50 til 80 mrd. kroner. Rammen ble ytterligere økt til 110 mrd. kroner i 2010. For å stimulere til eller redusere potensiell nedgang i eksport til land med urolige markedsforhold ble rammen for den så kalte U-landsordningen i GIEK utvidet fra 2,1 milliarder til 3,15 milliarder kroner. Under U-landsordningen garanteres det for utviklingsfremmende eksport og investeringer i utviklingsland der risikoen er for høy til å kunne gjøre bruk av GIEKs alminnelige ordning. Begrunnelsen var at finansuroen ville føre til at flere prosjekter som tidligere gikk under alminnelig garantiordning, nå måtte tas under U-landsordningen.

Innenfor Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde ligger også støtte til ordninger som skal fremme norsk kapitalvareeksport. Som en rekke andre land har Norge en ordning med fastrentelån (CIRR-lån) til utenlandske importører av norske kapitalvarer og norske rederier i internasjonal konkurranse. Ordningen kalles 108-ordningen og er regulert av internasjonale avtaler i regi av OECD. 108-ordningen administreres av Eksportfinans ASA. Eksportfinans blir kompensert for å forvalte ordningen gjennom en margin på utestående beholdning av lån. Når rentesatsene på utlånene ikke fullt ut dekker innlåns- og administrasjonskostnadene ved ordningen, dekkes underskuddet over statsbudsjettet.

Finansuroen medførte at det ble vanskelig for Eksportfinans å ta opp langsiktige lån til akseptable betingelser. For å sikre fortsatt tilbud om finansiering av eksportkontrakter, ble det i november 2008 framforhandlet en avtale om at staten skal tilby Eksportfinans markedsmessige lån med bestemte vilkår i to år framover.

Tiltakene over supplerer altså økningen i Innovasjon Norges lånerammer. Som svar på finansuroens utfordringer framstår endringene i både GIEKS og Eksportfinans' rammer som adekvate svar. Nettopp økt usikkerhet om i hvilken grad utenlandske kunder kan gjøre opp for seg var et direkte resultat av finansuroen. Begge tiltak reduserer denne usikkerheten for norske leverandører, og bidrar dermed til å opprettholde kommersielle aktiviteter som alternativt kunne stoppe opp. Disse tiltakene

har dermed andre egenskaper enn økte rammer til Innovasjon Norges låneordninger som normalt er ment å sikre finansiering til nye prosjekter.

Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved begrunnelsen for økt egenkapitaltilførsel til Argentum. Argentum investerer i andre selskaper via andre fond. Det må påregnes at hvert av disse fondene må bruke tid på å vurdere ulike investeringsprosjekter. Det er kun hvis det eksisterer en kø av ferdig vurderte prosjekter og hvor investeringer ikke er foretatt på grunn av mangel på midler, at en kan regne med en rask anvendelse av disse midlene. Egenkapitaltilførselen til Argentum bør derfor heller vurderes i et strukturelt og langsiktig perspektiv enn som et tiltak mot finansuroen. I løpet av 2009 har Argentum klart å plassere en god del av kapitalen gjennom oppkjøp av andres eierandeler i "private equity"-fond. Argentum fremhever at 81 norske bedrifter er blitt tilført kapital det siste året som følge av tilførsel av kapital gjennom tiltakspakken. Det er likevel nødvendig å merke seg at veien frem til selskapsinvesteringer er lang for Argentum ettersom de investerer gjennom flere ledd (fond i fond). Det er i seg selv en egenskap som ikke er forenlig med høy konjunkturpolitisk treffsikkerhet.

Økt støtte til innovasjon og omstilling, med primært langsiktige virkninger

For å stimulere til innovasjon i en urolig tid, innebar tiltakspakken økte rammer for ordningen med industrielle og offentlige utviklingskontrakter (OFU/IFU-ordningen) og etableringsstipend innenfor Innovasjon Norge. Dette er omtalt i kapittel 5 i rapporten.

Utover økning i Innovasjon Norges ordninger, økte Nærings- og handelsdepartementet bevilgningen til Forskningsrådet ved at *Brukerstyrt innovasjonsarena* (BIA) ble styrket med 75 millioner til om lag 425 mill. kroner. BIA har som mål å stimulere til forskningsbasert innovasjon i næringslivet. Også ordningen med *nærings-ph.d.* ble styrket med 25 mill. kroner. Bedriftene får dekket 50 prosent av stipendiatsatsen i en treårsperiode slik at en ansatt kan ta doktorgrad. Økningen ble begrunnet med behovet for å forsterke omstillingsevnen og nyskapingen i næringslivet.

Begge ordningene gir flere bedrifter støtte til kunnskapsutvikling. Støtte fra BIA og andre brukerrettede forskningsprogrammer skal gå til bedrifter som ønsker å gjennomføre et målrettet utviklingsprosjekt for å forbedre egen prestasjon gjennom prosjekter som krever forskerinnsats for å realiseres. Prosjektene er normalt i form av samarbeidsprosjekter med deltakelse av flere aktører. Begrunnelse for og nytte av støtte til kunnskapsutvikling må primært vurderes i et langsiktig perspektiv. Det kan likevel antas at flere av deltakerne i de igangsatte prosjektene får problemer med oppfølgingen av prosjektene som følge av finansuroen. Dette har vist seg særlig å gjelde BIA-prosjekter som har mange eksportrettede vareproduserende bedrifter som deltagere. Den økte støttet til BIA har da også i vesentlig grad blitt brukt til å redde prosjekter som har stått i fare for å falle sammen ved at en eller flere deltagere har falt fra. BIA har bl.a. økt støtteandelen til de gjenværende prosjektdeltagerne, slik at prosjektene kan gjennomføres som planlagt. På denne måten har den ekstra innsatsen via BIA gjennom rask anvendelse vært et bidrag til å opprettholde innovasjonsgraden i næringslivet. Vi vurderer derfor økte rammer til BIA som et adekvat supplement til økte rammer for innovasjonsstøtte fra Innovasjon Norge.

I forhold til OFU/IFU ordningen kan det tenkes at BIA kan gi en vel så effektiv respons på bedrifters behov for kompetanseutvikling. OFU/IFU-ordningen krever som nevnt at det er etablert en kontrakt mellom leverandøren og en krevende kunde. Finanskrisen kan gjøre det tidkrevende og utvikle denne kontakten. I den grad økte midler til OFU/IFU baserer seg på at det må utvikles nye prosjekter, kan

det antas at dette vil ta mer tid enn å øke støtten til igangsatte og utsatte prosjekter, som har vært tilfelle for BIA.

Hva med Nærings- og handelsdepartementets øvrige budsjettposter? Kan det tenkes at økningen i rammene for andre ordninger under Nærings- og handelsdepartementet var bedre egnet for å styrke omstillingsevnene under finanskrisen enn de tiltakene Regjeringen valgte? Nedenfor gir vi en kort vurdering av Nærings- og handelsdepartementets andre virkemidler rettet mot forskning, innovasjon og internasjonalisering.

Romvirksomhet

Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for flere aktiviteter og organisasjoner som fremmer norsk deltakelse i internasjonale romprogrammer og som bidrar til å utvikle norske leverandører til ulike romfartsprosjekter. Norge deltar i European Space Agency (ESA) og gjennom det felleseuropeiske satellittnavigasjonssystemet Galileo. Forvaltningsorganet Norsk Romsenter arbeider for å sikre norsk industri kontrakter i internasjonale programmer, styrke kompetansen i norske brukermiljø og bidra til økt anvendelse av rombaserte tjenester i samfunnet. Viktige områder er telekommunikasjon, navigasjon, jordobservasjon og utvikling av bæreraketter. Aktiviteten er av klart langsiktig karakter. Den viktigste funksjonen i forhold til finanskrisen er trolig at kontinuerlig aktivitet innenfor slike områder sikrer stabilitet for berørte bedrifter. Antall berørte virksomheter er imidlertid begrenset, og det framstår ikke som noe målrettet tiltak i forhold til finanskrisa å øke rammene for romvirksomheten spesielt.

Internasjonalt samarbeid og utviklingsprogrammer

Norge deltar i en rekke flerårige EU-programmer med relevans for norsk næringsliv, som EUs program for næringsliv og entreprenørskap (MAP) og EUs rammeprogram for konkurransevne og innovasjon (CIP). Omfanget av og kostnadene knyttet til norsk deltakelse fastsettes av Europakommisjonen på grunnlag av gjennomførte prosjekter under det enkelte program. Programdeltakelsen er således lite egnet for ensidige endringer fra norsk side.

Norsk Designråd

Norsk Designråd er en privat stiftelse med 18 ansatte. Formålet er å fremme bruk av næringsrettet design som et strategisk innovasjonsverktøy for å oppnå større konkurransevne og lønnsomhet i norsk industri og næringsliv. Nærings- og handelsdepartementet støttet virksomheten med 36 mill. kr i 2009. Tilskuddet skal bl.a. brukes til bedriftsrådgivning og veiledning om bruk av design i hele landet, samt eksponere norsk design og norske designere. Norsk Designråd har en samarbeidsavtale med Innovasjon Norge som innebærer at Norsk Designråd får benytte Innovasjon Norges distriktskontorer i arbeidet med designformidling. Det kan tenkes at omstillingsbehovene i norsk næringsliv som følge av finanskrisen kan tilsi økt vekt på design som redskap for innovasjon. Rådets begrensede størrelse og karakter av veiledningsarbeid tilsier imidlertid at man ikke kan vente at økning i rådets rammer vil ha noen vesentlig motkonjunktoreffekt. Etter vår vurdering tilsier forannevnte at endring i Designrådets rammer ikke var noe reelt alternativt krisetiltak til de virkemidler som ble valgt.

Internasjonaliseringstiltak

Nærings- og handelsdepartementet stiller årlig midler til disposisjon for næringslivsaktiviteter ved utenriksstasjonene, strategiske internasjonaliseringsprosjekter og til eventuell norsk deltakelse i verdensutstillinger. Målet er å bidra til å samordne og styrke den samlede og langsiktige offentlige innsatsen for å øke norsk eksport og fremme norske næringsinteresser i utlandet. Tjenesten har karakter av infrastruktur for internasjonalisering og det er vår vurdering at behovet for denne type virksomhet ikke har økt mye som følge av finanskrisen.

SIVA

Selskapet for industrivekst, SIVA SF, skal bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i alle deler av landet. Virksomheten er organisert i hovedområdene eiendom og innovasjon. Innen eiendom står SIVA for oppføring og utleie av bygg og fysisk infrastruktur for industribedrifter og innovasjonsmiljøer. Innen innovasjon har SIVA en pådriverrolle gjennom programarbeid, nettverksbygging og medeierskap i innovasjonsselskaper.

SIVA mottar bevilgninger over statsbudsjettet fra Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Tilskuddet fra de to departementene går til å finansiere SIVAs innovasjonsaktiviteter. Tilskuddet fra Nærings- og handelsdepartementet dekker også deler av SIVAs faste administrasjonskostnader. SIVAs innovasjonsaktiviteter finansieres med tilskudd fra Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Tilskuddet fra Nærings- og handelsdepartementet var i 34 mill. kroner i 2009.

Finansuroen kan tilsi økt behov for å legge til rette for nyskaping. SIVAs virksomhet er i denne sammenheng klart relevant, både gjennom deres eiendomsvirksomhet og deres pådriverrolle for innovasjon. Innovasjonsarbeidet bærer imidlertid stor grad preg av utvikling av fysisk og kompetansemessig infrastruktur. Virksomheten er i mindre grad rettet mot å stimulere innovasjon direkte. På den bakgrunn vurderes endringer i tilskudd til SIVAs arbeid som mindre egnet som et motkonjunkturt virkemiddel enn hovedtyngden av de valgte virkemidlene.

Finansuroen skapte ikke behov for endringer i institusjoner som ivaretar infrastrukturoppgaver

Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for en rekke institusjoner som på ulike måter opprettholder funksjoner som presumptivt er viktig for norske bedrifter. Institusjonene har også spisskompetanse innenfor ulike fagområder. Institusjonene er navngitt i Tabell 8-1. Oppgavene kan best betegnes som opprettholdelse av en samfunnsmessig infrastruktur som anses som viktig for et velfungerende næringsliv.

Finansuroen kan endre behovet for disse institusjonene dersom uroen i seg selv øker behovet for infrastrukturoppgavene de forvalter. I og med at ingen av institusjonene fikk økte rammer i forbindelse med tiltakspakken, er det grunn til å regne med at Regjeringen ikke ventet vesentlige endringer i oppgavene som følge av finansuroen. Vi deler denne vurderingen. Endringer i rammene for nevnte institusjoner vil verken påvirke finansieringstilbudet, etterspørselen etter varer og tjenester (utover at en hver institusjon også har en sysselsettingseffekt) eller i vesentlig grad forenkle

entreprenørskap eller omstillingsaktiviteter. Endringene som er varslet for 2010 for enkelte institusjoner er begrunnet i særskilte utfordringer på områdene de forvalter.

Et mulig unntak fra vurderingen over er tiltak for sysselsetting av sjøfolk. Dette er en ordning som eksplisitt retter seg mot å redusere rederienes kostnader ved sysselsetting av (primært) norske sjøfolk. Finansuroen har imidlertid ikke skapt større behov for kostnadsreducerende tiltak innen skipsfartsnæringen enn innen annet norsk næringsliv. Dersom myndighetene ønsket å bidra til kostnadsreducerende tiltak, er det mer nærliggende å endre generelle skatte- og avgiftsregler, noe som også er gjort. Vurderingen av hensiktsmessigheten av disse tiltakene ligger utenfor rammene av denne utredningen.

Tabell 8-1 Etater underlagt Nærings- og handelsdepartementet som forvalter bedriftsrettet infrastruktur

<i>Betegnelse</i>	<i>Regnskap 2008 (i 1000 kr)</i>	<i>Saldert budsjett 2009 (i 1000 kr)</i>	<i>Forslag 2010 (i 1000 kr)</i>	<i>Pst. endr. 09/10</i>
Styret for det industrielle rettsvern	211 232	201 000	201 600	0,3
Justervesenet	86 118	83 500	87 800	5,1
Norsk Akkreditering	29 661	25 200	31 600	25,4
Brønnøysundregistrene	391 661	503 100	514 000	2,2
Norges geologiske undersøkelse	196 674	162 700	189 400	16,4
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	19 667	22 700	23 200	2,2
Sjøfartsdirektoratet	303 717	298 200	302 600	1,5
Skipsregistrene	16 943	20 000	18 200	-9
Tiltak for sysselsetting av sjøfolk	1 825 805	1 750 000	1 750 000	0
Bedriftsrettet informasjonsformidling	5 921			
Norsk Standard	26 000	26 700	30 500	14,2

Kilde: St.prp. 1 (2009-2010), Nærings- og handelsdepartementet

Det kan også argumenteres for at flere av institusjonene over er viktige for nystartede bedrifter eller nyskappingsprosjekter, som for eksempel et industrielt rettsvern. Det er imidlertid kun dersom finansuroen skaper nye oppgaver som sprenger kapasiteten i de aktuelle institusjonene at det er behov for økte rammer. Det er lite som tyder på at finansuroen har skapt et slikt behov.

Godt valg av virkemidler i Innovasjon Norge

Regjeringen kunne valgt å styrke også andre ordninger i Innovasjon Norge som er finansiert av Nærings- og handelsdepartementet enn de som ble valgt. Vår vurdering er at Innovasjon Norges øvrige programmer ikke har samme motkonjunktoreffekt som økningen i lånerammene og etableringsstøtte.

Enkelte andre Innovasjon Norge-programmer kan imidlertid tenkes å ha en vel så sterk motkonjunktoreffekt som OFU/IFU-ordningen. Subsidiert kompetanseutvikling kan være et slikt

alternativ. Begrunnelsen er som nevnt over, at kompetanseutvikling for enkeltbedrifter både kan være et middel til å oppgradere egen kunnskap og videreutvikle nøkkelmedarbeidere. FRAM kunne i så fall vært et aktuelt program å styrke i 2009.

Nærings- og handelsdepartementet finansierer også en betydelig satsing på reiseliv, ikke minst som profilering av Norge som reisemål. En umiddelbar effekt av finansuroen var at etterspørselen etter internasjonale feriereiser falt i en rekke land. Dette er naturlig ettersom slike reiser i stor grad er et inntektselastisk gode. Forsterket profilering av Norge som reisemål i en slik situasjon må i så fall begrunnes som et forsøk på å øke norske markedsandeler i et sviktende internasjonalt marked eller å fremme den norske etterspørselen etter reiselivstjenester her hjemme. I to intervjuer med representanter for Innovasjon Norge ble det presisert at man var imponert over hvor raskt reiselivsdelen av Innovasjon Norge hadde klart å dreie fokus fra kunder i utlandet til kunder her hjemme. Det ble hevdet at denne dreiningen bidro til å dempe den negative effekten av finansuroen på reiselivsnæringen i Norge. Fra et helhetsperspektiv ser ikke grunn til å argumentere for at andre av Innovasjon Norges programmer burde vært satset sterkere på framfor de som ble valgt.

VEDLEGG

Intervjuobjekter

Navn	Virksomhet	Posisjon
Kjell Storeide	Innovasjon Norge	Styreleder
Gunn Ovesen	Innovasjon Norge	Administrerende direktør
Nils Roald	Innovasjon Norge	Kredittdirektør
Odd Stenberg	Innovasjon Norge	Seniorrådgiver
Erik Mathisen	Innovasjon Norge	Direktør i Avdeling for spesialengasjement
Oddbjørn Clausen	Innovasjon Norge	Programansvarlig IFU/OFU
Bjørn Tunheim	Innovasjon Norge	Direktør IN Møre og Romsdal
Nina Broch Mathisen	Innovasjon Norge	Direktør IN Hordaland
Karl Bøe Skogen	Innovasjon Norge	Direktør IN Rogaland
Toril Mølmen	Innovasjon Norge	Direktør IN Oslo og Akershus
Pål Rune Simonsen	Innovasjon Norge	Spesialrådgiver, avdeling for spesialengasjement
Tore Medhus	Sparebank1 SR Bank	Konserndirektør
Kathrine Trovik	DnBNOR Bergen	Leder storkundeavd.
Thomas Lundberg	Sparebank1Volda/Ørsta	Leder bedriftsavd.
Eline Skramstad	DnBNOR Oslo	Saksbehandler storkundeavd.

I tillegg til disse har vi også gjennomført et intervju med Avdelingsdirektør Kjerstin Spjøtvoll og Rådgiver Sigbjørn Aabø i Nærings- og handelsdepartementet.

Innovasjon Norge-virkemidler analysert i denne rapporten

Virke- middel kode	Ordning	Virkemiddel- forkortelse	Virkemiddel- kategori	Tilsagn 2009
110	Lavrisikolån	LAV	Lån	1 866 388 672
120	Lavrisikolån	GFL-flåte	Lån	905 339 400
134	Lavrisikolån	LAL-BO	Lån	26 924 000
138	Lavrisikolån	LAL-NÆR-TR	Lån	607 041 901
139	Lavrisikolån	LAL-NÆR-TI	Lån	69 673 000
200	Risikolån	LRL	Lån	1 421 962 600
621	OFU/IFU	OFU-T	Tilskudd	56 990 959
622	OFU/IFU	IFU-T	Tilskudd	210 419 071
671	OFU/IFU	OFU+	Tilskudd	41 300 000
672	OFU/IFU	IFU+	Tilskudd	89 175 500
675	Stipend til etablerere	UT-ETABSTIP	Tilskudd	149 999 730
410	Garantier	LGA-INV	Garantier	2 500 000
420	Garantier	LGA-DRIFT	Garantier	93 225 000
TOTALT				5 540 939 833

Tabell V.1: Garantier og landsdekkende innovasjonslån

Sum av Netto innvilget NOK	År						Totalt
Bransje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
01-02 Jordbruk/skogbruk					3 500 000	500 000	4 000 000
05 Fiske/oppdrett		2 875 000	2 000 000	9 850 000	15 980 000	157 420 000	188 125 000
10-14 Bergverk/utvinning			-	-	-	162 750 000	162 750 000
15-37 Industri	10 180 000	6 574 400	19 250 000	27 025 000	74 610 000	752 811 000	890 450 400
40-41 Kraft og vann			1 000 000	150 000	750 000	3 910 000	5 810 000
45 Bygg og anlegg		800 000			3 000 000	1 200 000	5 000 000
50-52 Varehandel	3 000 000	617 000	1 700 000	8 200 000	12 900 000	36 075 000	62 492 000
55 Hotell/restaurant					5 000 000	14 300 000	19 300 000
60-64 Transport		3 120 000			15 150 000	22 446 600	40 716 600
65-67 Finans. tjeneste						5 250 000	5 250 000
70-74 Forr. tjeneste	10 885 000	8 700 000	25 300 000	26 810 000	52 050 000	313 050 000	436 795 000
75-99 Annet	1 600 000	500 000	5 700 000	1 940 000	3 000 000	16 925 000	29 665 000
Utenfor spesifikasjon						31 000 000	31 000 000
Totalt	25 665 000	23 186 400	54 950 000	73 975 000	185 940 000	1 517 637 600	1 881 354 000

Tabell V.2: Landsdekkende lavrisikolån

Sum av Netto innvilget NOK	År						Totalt
Bransje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
01-02 Jordbruk/skogbruk	385 631 716	587 551 948	411 909 206	332 157 922	534 539 624	721 890 901	2 973 681 317
05 Fiske/oppdrett	275 558 340	476 662 019	450 335 525	707 940 385	649 962 156	1 223 439 400	3 783 897 825
10-14 Bergverk/utvinning	1 500 000	8 000 000		620 000	8 980 000	140 000 000	159 100 000
15-37 Industri	188 839 003	152 255 002	186 329 000	235 492 815	167 068 113	863 805 000	1 793 788 933
40-41 Kraft og vann	10 500 000	4 100 000	23 660 000		28 867 000	39 270 000	106 397 000
45 Bygg og anlegg		3 030 000	5 180 000	10 000 000	4 500 000	5 700 000	28 410 000
50-52 Varehandel	35 800 000	11 010 000	20 221 333	2 660 000	4 000 000	14 000 000	87 691 333
55 Hotell/restaurant	11 204 000	36 667 000	27 358 000	40 700 000	27 820 000	32 992 000	176 741 000
60-64 Transport	11 600 000	15 475 000	10 896 602	20 292 000	96 620 000	68 720 000	223 603 602
65-67 Finans. tjeneste				12 100 000			12 100 000
70-74 Forr. tjeneste	53 065 000	41 780 000	84 199 667	68 652 371	144 458 334	255 266 672	647 422 044
75-99 Annet	12 930 000	44 448 000	23 839 000	7 289 000	35 823 000	50 283 000	174 612 000
Utenfor spesifikasjon						60 000 000	60 000 000
Totalt	986 628 060	1 380 978 969	1 243 928 333	1 437 904 493	1 702 638 227	3 475 366 973	10 227 445 055

Tabell V.3: OFU/IFU

Sum av Netto innvilget NOK	År						Totalt
Bransje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
01-02 Jordbruk/skogbruk	2 225 000		500 000	281 083	1 500 000	450 000	4 956 083
05 Fiske/oppdrett		-	554 000	456 500	11 169 000	8 800 500	20 980 000
10-14 Bergverk/utvinning	9 934 177	4 744 000	3 560 000	5 186 000	16 360 000	19 862 500	59 646 677
15-37 Industri	54 017 638	68 708 609	57 399 737	69 102 165	94 212 150	149 813 050	493 253 349
40-41 Kraft og vann		3 675 000		4 800 000	4 995 000	5 150 000	18 620 000
45 Bygg og anlegg	7 765 000	800 000	400 000		1 445 000	1 985 000	12 395 000
50-52 Varehandel	835 000	2 300 000	8 941 000	11 996 700	11 430 000	11 850 000	47 352 700
55 Hotell/restaurant						420 000	420 000
60-64 Transport	63 700	2 525 722	3 160 000	2 200 000	1 869 000	12 807 000	22 625 422
65-67 Finans. tjeneste			23 000 000	6 600 000			29 600 000
70-74 Forr. tjeneste	49 684 898	44 279 253	78 338 000	121 915 293	132 820 788	147 399 750	574 437 982
75-99 Annet	6 405 500	17 327 000	20 096 922	18 095 000	37 070 234	39 347 730	138 342 386
Totalt	130 932 917	144 361 589	195 951 665	240 634 748	312 873 180	397 887 539	1 422 629 599

Tabell V.4: Landsdekkende etablererstipend (LETABL) og regionale etableringsstipend (DETABL)

Sum av Netto innvilget NOK	DETABL						LETABL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009
01-02 Jordbruk/skogbruk	964 442	1 409 500	2 724 000	2 047 350	1 668 600	1 110 000	750 000
05 Fiske/oppdrett	2 105 166	1 984 500	697 000	1 020 000	2 260 000	2 635 000	900 000
10-14 Bergverk/utvinning	300 000	1 022 000	795 000	960 000	1 060 000	635 000	6 247 700
15-37 Industri	23 555 611	21 741 750	17 028 259	19 472 804	21 820 850	28 699 935	33 786 000
40-41 Kraft og vann	1 194 400	765 000	600 000	610 000	1 354 000	250 000	3 622 000
45 Bygg og anlegg	684 990	772 639	1 421 500	1 356 500	1 205 775	830 250	700 000
50-52 Varehandel	2 528 690	2 716 600	3 355 600	4 837 576	5 121 000	3 943 000	4 085 000
55 Hotell/restaurant	1 864 000	2 299 961	1 667 500	3 134 650	1 933 000	1 718 000	300 000
60-64 Transport	3 838 867	3 746 529	6 354 850	5 007 300	8 315 200	8 904 800	4 080 000
65-67 Finans. tjeneste	950 000	2 087 500	1 979 977	1 812 253	720 000	485 000	1 500 000
70-74 Forr. tjeneste	28 480 156	32 720 650	32 474 019	32 730 301	38 548 400	39 983 385	74 474 030
75-99 Annet	20 188 129	20 697 561	14 917 322	22 529 200	24 066 296	24 324 775	19 005 000
Utenfor spesifikasjon				362 500		25 000	550 000
Totalt	86 654 451	91 964 190	84 015 027	95 880 434	108 073 121	113 544 145	149 999 730